

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu.**

Di bawah ini peneliti cantumkan beberapa penelitian dan buku yang menyangkut tentang kebijakan tentang pembelajaran Al-Qur'an sebagai penguatan pendidikan agama Islam pada siswa Sekolah Dasar Negeri di Kota Ternate sekaligus menjadi alasan mengapa penelitian ini layak dan menarik untuk dilakukan.

Masykuri Bakri (2009) dalam bukunya yang berjudul "Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam: Analisis Kritis Terhadap Proses Pembelajaran. Dalam kajiannya beliau menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan Islam dapat terwujud apabila didukung dengan elemen penting yaitu:

*Pertama; Non human element* terdiri dari (1) visi adalah landasan kebijakan yang muncul dari *belief* (keyakinan) jadi ia adalah intepertasi rasional dari makna yang diyakini. . (2) misi pendidikan mencakup adanya integrasi antara iman, ilmu, dan amal (afektif, kognitif, dan psikomotorik dalam taksonomi bloom). (3) Orientasi harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat (4) sasaran pada pengembangan fisik dan non fisik atau kerja sama degan instasi lain. (5) tujuan sesuai tujuan pendidikan nasional. (6) strategi dalam hal memperkokoh manajerial (7) kurikulum harus memperhatikan aspek afektif,kognitif, dan psikomotorik (8) sumber belajar berupa laboratorium, buku, dan journal, (9) waktu, yang dibagi menjasi tiga bagian dalam pendidikan Islam yaitu (a) prakonsepsi atau persiapan untuk mencari bibit unggul (qs.2: 221) (b) pendidikan prenatal atau pendidikan ketika anak masih dalam kandungan, Qs. 3:35) (c) postnatal atau pendidikan sejak lahir sampai meninggal (*life long education*) (9) biaya.

*Kedua; Human element* berupa (1) pendidik sebagai bapak spiritual (2) peserta didik harus mengutamakan kebersihan jiwanya (3) penyelenggara pembelajaran berdasarkan amanat unesco (4) sarjana sebagai SDM (5) pengendali mutu (Bakri, 2009). Kajian ini dapat dianalisa bahwa kebijakan pendidikan agama islam akan ikut serta dalam usaha suksesi tujuan

pendidikan apabila terpenuhi sumber dayanya baik yang bersifat kongkrit (*human element*) maupun abstrak (*non human element*).

Chaniago dan Emzir (2010) dalam buku mereka yang berjudul “Isu-isu Kritis Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah” diantara penyebab gagalnya implementasi kebijakan pendidikan dalam konteks negara Indonesia adalah adanya inkonsistensi antara pelaku-pelaku kebijakan mereka adalah *policy level* yang direpresentasikan oleh lembaga MPR RI dan DPR RI, *organization level* yang direpresentasikan oleh Presiden (Kepres) dan Menteri Pendidikan RI (Kepmen) dan *operational level* yang direpresentasikan oleh Direktorat Jendral pendidikan dasar dan menengah.(Chaniago & Emzir, 2010).

Kekompakan para pelaku kebijakan dapat menghasilkan produk berupa amandemen UU yaitu UU Sisdiknas RI No. 2 Tahun 1989 bersifat sentralistik dan otoriter dengan membatasi kebebasan politik para pemimpin muslim, mengalami perubahan pada zaman reformasi, maka lahirlah Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. UU tersebut bersifat demokratis, otonomi pendidikan, dan desentralisasi.(Samsuri, 2010). Walaupun pada tahap operasionalnya pelaksanaan kebijakan tersebut tidak luput dari kekurangan dan juga kelebihan.

Menurut Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, dampak desentralisasi pendidikan melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah otonomi daerah adalah(a) memanfaatkan masyarakat atau rakyat kecil “akar rumput” (*grass roots*) sebagai sumber PAD yang semestinya mendapatkan pendidikan gratis dari pemerintah.(b) individualisme kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan (*decision making*) yang berpusat pada pemerintah daerah. (c) anomali kesejahteraan hidup antara si kaya dan si miskin dalam pengelolaan PAD, sebab PAD yang besar dapat mensejahterakan guru-gurunya dan kemungkinan besar tidak dilakukan oleh daerah yang PADnya kecil.(d) perbedaan jumlah PAD juga berdampak pada pemerataan pendistribusian tenaga guru, sebab daerah-daerah kaya akan menyedot tenaga guru yang berkualitas dan secara kuantitas guru-guru tersebut akan

berkumpul di daerah kaya tersebut.(e) desentralisasi juga berdampak pada beragamnya hasil belajar siswa hal ini disebabkan oleh pembuatan silabus harus disesuaikan dengan kebutuhan siswa, keadaan sekolah, dan kondisi daerah masing-masing.(Sam & Chan, 2010).

Interpretasi berbeda dengan Nanang Fattah yang menilai desentralisasi sarat dengan nilai-nilai positif yaitu (1) pemerintah provinsi dan kabupaten, lebih maksimal berinovasi, dalam pengambilan inisiatif proses pendidikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.(2) tumbuhnya inisiatif dalam mengelola potensi daerah yang didorong oleh kekuatan internal pada tingkat satuan pendidikan dalam masyarakat. (3) pemerintah pusat semakin fokus pada manajemen mutu sebagai respon positif terhadap tuntutan perkembangan global dan kebijakan desentralisasi. (4) mulai tampak adanya kebutuhan legislasi dan regulasi dalam pengelolaan pendidikan di daerah, karena implementasi kebijakan di daerah sangat bervariasi.(Fattah, 2014).

Muhammad Sirozi (2004) dalam bukunya yang berjudul “Politik Kebijakan Pendidikan Di Indonesia: Peran Tokoh-Tokoh Islam Dalam Penyusunan UU No. 2/1989” . Dalam buku tersebut menjelaskan tentang keberhasilan para pemimpin muslim yang berjumlah 12 orang, dengan menyuarakan kebijakan pendidikan agama Islam sejak tahun 1988 sampai 1989 mereka adalah dari DDII (Muh. Natsir, Anwar Hardjono, dan Husein Umar; pengalaman politik mereka di masyarakat) dari Al Washliyah (Amir Hamzah Nasution) dari Muhammadiyah Lukman Harun dan Sutrisno Muchdam) dari MUI K.H. Hasan Basri dan H.S. Prodjokusumo) dari Persis (Latief Muchtar) dari BKSPPI (K.H. Sholeh Iskandar) dari Perti (Nurul Huda) dari HMI Herman Widyananda).

Para tokoh-tokoh tersebut di atas, selain memiliki andil dalam kemajuan organisasi politik yang berasaskan Islam, juga pada akhirnya memiliki kedekatan dengan pemerintah. Puncak kedekatan itu terjadi ketika para tokoh-tokoh Islam menerima Pancasila sebagai asas tunggal. Ini mengacu pada UU No, 3 dan 8 tahun 1985 mengenai organisasi politik dan sosial yang menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal semua organisasi,

sehingga pada pertengahan 1989 semua organisasi termasuk organisasi islam menjadikan pancasila sebagai asas tunggal dan ideologinya.

Kebijakan tersebut ikut mempengaruhi kondisi politik di Indonesia yang berakhir dengan perubahan sikap presiden Soeharto dan militer, sehingga pemerintah memberlakukan UU No. 7 tahun 1989 tentang pengadilan agama, pada tahun 1991 wanita muslimah boleh berhijab ke Sekolah, sistem perbankan Islam mulai beroperasi, seorang wartawan katolik yang bernama Arswendo Atmowiloto ditahan karena menghina Rasulullah SAW dalam laporannya, soeharto dan keluarganya melaksanakan ibadah haji, dan ICMI mendapat dukungan soeharto.(Sirozi, 2014). Dengan demikian, keterampilan dalam politik dan kedekatan dengan pemerintah dalam memaknai nilai-nilai budaya merupakan dua hal penting dalam suksunya penerapan kebijakan pendidikan Islam.

Kulidtod (2017) dalam Jurnal Internasional Penelitian Pendidikan yang berjudul "*Islamic Educational Policies In The Philippines: It's Evolution And Current Problems* (Kebijakan Pendidikan Islam di Filipina: Evolusi dan Masalah Terkini), menyampaikan bahwa pendidikan Islam di Negara tersebut tidak hanya fokus pada pengembangan intelektual semata, akan tetapi juga fokus pada aspek spiritual. Namun karena penentu kebijakan pendidikan ada pada pemerintah, sehingga pendidikan Islam kurang mendapatkan perhatian karena pemerintah mengadopsi sistem pendidikan barat (sekuler) seakan memisahkan antara pengetahuan umum dengan pengetahuan Islam. Sebab kenyataannya pendidikan umum diajarkan sebesar-besarnya di Sekolah umum sedangkan pendidikan agama difokuskan pada sekolah Islam (madrasah) yang berkonsentrasi pada aspek ilahi.

Kondisi penerapan pendidikan Islam kurang produktif dan kurang efektif dalam memenuhi kebutuhan umat muslim. Kondisi ini juga disebabkan pendidikan Islam dalam pengembangannya sering kali terhambat oleh keuangan, administrasi dan masalah struktural. Bahkan tantangan terbesar mereka sehubungan dengan pendidikan Islam adalah bagaimana bisa menjadikan sistem Islam dapat terintegrasi dan menjadi bagian dari budaya Filipina yang lebih luas sebagai konsekuensi hidup berdampingan secara

sosial, sehingga pendidikan Islam di negara ini akhirnya menjadi bagian integral dengan sistem pendidikan nasional (Kulidtod, 2017).

Berdasarkan penjelasan Kulidtod dapat disimpulkan bahwa sistem pendidikan Islam di Filipina memiliki kemiripan dengan sistem pendidikan Islam Di Indonesia, yaitu sama-sama berkembang melalui penyesuaian-penyesuaian terhadap sistem pendidikan sekuler yang bersumber dari barat. Hal ini sebagai akibat dari Negara yang tumbuh dari penjajahan, jika Indonesia terjajah oleh Belanda dan Jepang maka Filipina juga demikian.

Kabir (2013) dalam jurnal *policy futures in education* yang berjudul “*Neoliberalism, Policy Reforms and Higher Education in Bangladesh*” ( *Neoliberalisme, Reformasi Kebijakan Dan Pendidikan Tinggi Di Bangladesh*) menyimpulkan bahwa kebijakan neoliberal mulai diadopsi di sektor pendidikan tinggi di bawah rezim demokratis tahun 1990-an. Sejak itu, pengaruh ekonomi telah menjadi faktor penentu bagi perkembangan sektor pendidikan tinggi. fenomena tersebut menuntut lembaga perguruan tinggi negeri untuk menemukan model baru dalam menata dan mengembangkan institusinya sebab pada periode ini pemerintah menolak untuk memberikan hibah setelah mendirikan lembaga tersebut.

Bersamaan dengan munculnya kebijakan tersebut berdampak pada meningkatnya pertumbuhan (*growth*) perguruan tinggi swasta dan menurunnya (*decrease*) pendidikan tinggi melalui perguruan tinggi negeri, sehingga tanggung jawab negara terhadap pendidikan tinggi dikurangi melalui pertumbuhan yang cepat dari perguruan tinggi swasta. Perguruan tinggi swasta telah menjadi penyedia untuk sejumlah besar siswa dalam dua dekade. Pada gilirannya, perguruan tinggi negeri didorong untuk melakukan inovasi secara mandiri agar mendapatkan uang untuk mengurangi beban keuangan mereka. (Kabir, 2013). Kesimpulan dari fenomena tersebut adalah kebijakan pada aspek ekonomi juga berpengaruh pada aspek perkembangan pendidikan.

Esen dan kawan-kawan (2009) dalam jurnal *Education and Globalization* yang berjudul *Globalization And Education Policy In Turkey: Educatin of Women, Religious Eucation and Higher Education* (Globalisasi

Dan Kebijakan Pendidikan Di Turki: Pendidikan Perempuan, Pendidikan Agama, dan Perguruan Tinggi) menyimpulkan bahwa globalisasi ikut mempengaruhi kebijakan pendidikan Turki. Hal ini dapat dijumpai pada pendidikan perempuan dimana Turki memandang bahwa pendidikan perempuan sebagai bagian integral dari negara moderen. Bahkan menjadi tujuan pembangunan Negara tersebut untuk mendukung peningkatan pendidikan perempuan. Sehingga organisasi non pemerintah dituntut untuk mengambil peran yang sangat aktif untuk mencapai tujuan tersebut.

Demikian pula dengan kebijakan pendidikan agama di Turki. Pendidikan agama di Negara tersebut telah menjadi pendidikan faforit baik pada skala nasional maupun internasional. Pada skala internasional mulai nampak ketika RAND Corporation mulai mengembangkan proyek-proyek Islam yang berbasis di AS. Wacana global kondisi ini telah mempengaruhi kebijakan negara-negara di seluruh dunia, termasuk Turki. Secara nasional, Gerakan Gulen adalah salah satu contoh dari sekian fakta yang banyak mempengaruhi lahirnya kebijakan pendidikan agama di negeri ini.

Di sektor pendidikan tinggi, Turki telah merevolusi kebijakan pendidikan tingginya menjadi neoliberal globalisasi dan fokus pada ekonomi sebagai penopang universitas sebagai usaha untuk memenuhi kebutuhan pasar. Selain itu, transformasi dalam kebijakan pendidikan tinggi sangat banyak didorong oleh Integrasi Eropa, sehingga bisa disimpulkan dari studi singkat ini bahwa kebijakan pendidikan dalam konteks Turki merupakan pengaruh globalisasi(Esen, 2009). Kebijakan pendidikan dapat terealisasi dengan baik jika sesuai dengan zamannya dan kebutuhan masyarakat terpenuhi.

Ghvinianidze dan Barkaia (2014) dalam jurnal *Human Rights Education and Monitoring Center (EMC)* yang berjudul *Religion In Public School: An analysis of educational policy from the perspective of religious freedom* (Agama Di Sekolah Umum: Analisis Kebijakan Pendidikan Dari Sudut Pandang (Perspektif) Kebebasan beragama). Hasil penelitian tersebut berdasarkan riset di Negara Georgia dimana sistem pendidikan yang berlaku

sangat menekankan adanya kesesuaian antara tujuan nasional (*National Goals*) pendidikan umum dengan kurikulum nasional .

Tujuan nasional pendidikan umum agar dapat membentuk remaja menjadi warga negara toleran saling menghormati, saling pengertian dan keterampilan pengetahuan saling memiliki. Sekolah harus mengembangkan kemampuan remaja untuk melindungi hak asasi manusia dan menghormati individu, remaja harus dapat menerapkan pengetahuan teoritis yang diperoleh pada hak asasi manusia dan hidup dengan prinsip-prinsip ini. Realisasi tujuan pendidikan umum tersebut dipraktekan secara nyata pada tingkat kelas dasar dimana seorang mahasiswa harus diberikan informasi tentang Georgia dan dunia politik, sosial , budaya, agama dan etnis keragaman.

Berdasarkan informasi tersebut di atas, siswa harus mampu menganalisis peristiwa sejarah dan geografis yang signifikan dari masa lalu dan masa sekarang dan kesamaan-perbedaan era yang berbeda dan pembangunan masyarakat. Kurikulum nasional tidak menganggap agama sebagai subjek independen, akan tetapi dianggap perlu disajikan secara bersamaan di Sekolah, walaupun pendidikan agama bukan mata pelajaran wajib, namun sekolah memiliki hak untuk menawarkan siswa layanan pendidikan tambahan yang disediakan oleh kurikulum nasional atas persetujuan para dewan guru sekolah.

Sekolah memiliki kesempatan untuk memutuskan tentang jenis pengajaran dalam otonomi. Terlepas dari kenyataan bahwa tidak ada mekanisme kontrol dari Kementerian untuk jenis pengajaran, sekolah terbatas dalam putusannya berdasarkan undang-undang yang berlaku dan tujuan dari kurikulum nasional ini berarti bahwa isi pengajaran sudah sesuai dengan tujuan nasional (*national goals*) pendidikan umum.(Barkaia, 2014). Kebijakan pendidikan dapat berjalan lancar apabila kurikulum agama yang diajarkan selaras dengan tujuan pendidikan nasional.

Modipa (2014) dalam disertasinya yang berjudul “*An Analysis Of The Implementation Of The Police On Religion And Education Schools*” (Analisis Penerapan Kebijakan Pada Agama Dan Pendidikan Di Sekolah). Menyimpulkan bahwa pemerintah yang menyelenggarakan institusi

pendidikan harus berurusan dengan isu-isu agama. Kebijakan ini diperkenalkan dalam pengakuan bahwa ada kasus di mana lembaga-lembaga pendidikan publik telah melakukan diskriminasi atas dasar keyakinan agama. Oleh karena itu, kebijakan tersebut memberikan ekspresi penuh untuk seruan agama dalam konstitusi Republik Afrika Selatan dan prinsip-prinsip yang mengatur kebebasan beragama.

Temuan penelitian mengungkapkan adanya gambaran yang tidak jelas tentang sejauh mana kebijakan agama di sekolah-sekolah mampu mencapai tujuan dan sasaran pendidikan, hal ini disebabkan oleh beberapa factor diantaranya: (1) kurangnya pengetahuan para orang tua dan peserta didik untuk memahami dan menafsirkan kebijakan, (2) minimnya keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan tentang hal-hal yang mempengaruhi kehidupan mereka, seperti agama. Situasi ini pada akhirnya memungkinkan pendidik dan kepala sekolah untuk memanipulasi lingkungan pengembangan kebijakan dan implementasi. (3) kurangnya sikap proporsional terhadap pelayanan kebutuhan agama sehingga hasilnya adanya kecenderungan pada salah satu agama yang diberikan prioritas di atas yang lain. (4) kurangnya keterlibatan komunitas sekolah antara satu sama lain mengenai hal-hal yang berkaitan dengan agama, kebijakan tentang agama jelas menguraikan nilai-nilai untuk dikejar, yang sejalan dengan nilai-nilai yang ditentukan oleh konstitusi. (Modipa, 2014).

Shiyue (2017) dalam jurnal *Chinese Education & Society* yang berjudul “*Implementation and Incentive of Education Policies: Experience from the High School Admissions Quota Allocation Policy*” (Pelaksanaan dan Insentif Kebijakan Pendidikan: Pengalaman Kebijakan Alokasi dari Penerimaan Kuota Sekolah tinggi) menyimpulkan bahwa meningkatkan efisiensi administrasi adalah masalah inti dalam pemerintahan administrative saat ini. Hal ini berdasarkan pengalaman studi kasus pelaksanaan kebijakan alokasi kuota ia mengungkapkan bahwa satu set mekanisme implementasi kebijakan pendidikan dan insentif berputar di sekitar kontrak tanggung jawab dan evaluasi sasaran telah mengambil peran penting untuk menjamin implementasi kebijakan yang efektif.



Implementasi kebijakan dan insentif ini metode yang sangat efisien didirikan di atas dasar tujuan kebijakan yang terukur secara kuantitatif, sementara kebijakan yang tidak terukur (*non measurable*), target berbasis kinerja yang tidak seperti tujuan kesetaraan pendidikan akan menghadapi masalah insentif tidak efektif. Oleh karena itu, dalam mengejar tujuan kesetaraan pendidikan, perlu untuk mengeksplorasi lebih banyak kemungkinan untuk implementasi dan insentif kebijakan pendidikan.

Selain kerapihan administrasi kelancaran implementasi kebijakan pendidikan juga terletak pada peningkatan pemahaman, tanggung jawab yang jelas, implementasi hati-hati, dan memperkuat publisitas: empat frase ini formulasi secara teratur digunakan pada konferensi kerja departemen pemerintah tetap, dan pada kenyataannya mencerminkan perangkat kebijakan sering digunakan oleh pemerintah dalam proses menegakkan kebijakan yang diberikan.

Dalam sistem pendidikan, metode implementasi kebijakan sangat efisien dengan menerapkan kesadaran etika yang fokus pada tujuan “efisiensi” dan berputar di sekitar “kontrak tanggung jawab” dan “evaluasi sasaran,” dengan menggunakan konstruksi yang sistematis, kolektif, kontrak tanggung jawab, evaluasi sasaran, publisitas kebijakan, dan metode lain untuk mencapai efisiensi dan efektifitas implementasi kebijakan. (Shiyue, 2017). Ini berarti kelancaran implementasi kebijakan pendidikan juga sangat ditentukan oleh kerapihan sistem administrasi insentif.

Salahuddin (2013) “Kebijakan Pengembangan Pendidikan Al-Qur’an Di Kabupaten Pasuruan” menyimpulkan bahwa penyelenggaraan pendidikan Al-Qur’an di Kabupaten Pasuruan, sebagai bukti kepedulian secara langsung oleh Kantor Kementerian Agama dalam meningkatkan layanan dan tata kelola penyelenggaraan pendidikan Al-Qur’an di kabupaten Pasuruan. dikarenakan hal ini sejalan dengan visi pembangunan nasional yang menempatkan peran strategis pendidikan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan yang maha Esa serta kahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan cara menjamin pemerataan kesempatan pendidikan serta peningkatan

mutu, relevansi, dan efisiensi manajemen pendidikan dalam menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Sehingga pada tahap implementasinya kebijakan pengembangan pendidikan Al-Qur'an diarahkan untuk menciptakan sinergitas antara lembaga pendidikan keagamaan non-formal (TPQ) dengan lembaga pendidikan formal (sekolah umum). Sebagai bentuk keseriusan dalam mewujudkan sinergitas pendidikan non formal dengan pendidikan formal dengan diberlakukannya standar penyelenggaraan pendidikan Al-Qur'an sebagai alat ukur peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan Al-Qur'an melalui program sertifikasi dan akreditasi TPQ. Kebijakan semacam ini hanya dapat diwujudkan melalui model pendekatan *man-power* dimana kementerian agama memiliki visi untuk menciptakan kondisi lembaga pendidikan Al-Qur'an yang diinginkan, dan dengan visi tersebut dilakukan intervensi dan advokasi terhadap kondisi real lembaga penyelenggaraan pendidikan Al-Qur'an. (Salahuddin, 2013).

Bedasarkan hasil telaah pada *literature review* sebelumnya dapat disimpulkan bahwa belum ada pembahasan tentang efektifitas pendidikan agama di sekolah umum berbasis kebijakan tambahan jam untuk pembelajaran Al-Qur'an dengan integrasi lembaga sekolah, keluarga, dan masjid, sebagai sarana intervensi dan advokasi serta edukasi anak didik sehingga dapat menunjang keberhasilan implementasi suatu kebijakan, terutama kebijakan pembelajaran Al-Qur'an untuk menguatkan program Pendidikan Agama Islam (PAI) di Sekolah Umum. Lebih kongkrit penelitian terdahulu dapat dilihat pada matrix berikut ini:

**KEBIJAKAN PENGUATAN PAI MELALUI PEMBELAJARAN AL-QUR'AN  
DI SEKOLAH DASAR NEGERI TERNATE**  
(Studi Multi Situs Pada Sekolah Dasar Negeri 1 Ternate, Sekolah  
Dasar Negeri 26 Ternate, dan Sekolah Dasar Negeri 66 Ternate)



**Model Perumusan Kebijakan**

Sirozi (2004) kebijakan PAI diakui oleh Pemerintah ketika para tokoh Islam menerima Pancasila sebagai asas tunggal organisasi

Kulidtod (2017) kebijakan PAI dikotomi dari pendidikan umum sebagai akibat dari dominasi penguasa liberal.

Salahuddin (2013) kebijakan dapat terwujud melalui pendekatan man power untuk sarana intervensi dan advokasi ide-ide



**Implementasi Kebijakan**

Bakri (2009) kebijakan akan sukses apabila didukung oleh elemen penting berupa *human element* & *non human element*

Chaniago & Emzir (2010) kegagalan implementasi kebijakan karena adanya inkonsistensi para aktor-aktor kebijakan

Shiyue (2017) suksesnya implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kerapihan mengelola administrasi

Modipa (2014) kegagalan implementasi kebijakan PA di Sekolah disebabkan kurang proporsional pada pelayanan kebutuhan agama



**Evaluasi Kebijakan**

Esen, dkk (2009) aspek evaluasi kebijakan juga fokus pada melihat pengaruh-pengaruh eksternal seperti globalisasi.

Ghvinianidze & Barkai (2014) menganalisa kesesuaian kebijakan yang disepakati dengan tujuan pendidikan nasional

Kabir (2013) evaluasi kebijakan juga melihat kreatifitas suatu lembaga dalam pengelolaan dana.



Peneliti



Kwalitas PAI di Sekolah umum melalui kebijakan pembelajaran Al-Qur'an dengan sistem integrasi lembaga sekolah, keluarga, dan masjid.

**Gambar 1. Flowchart Penelitian Terdahulu**

## B. Kajian Teori

### 1. Urgensi dan Makna Kebijakan

Improvisasi makna kebijakan dalam perspektif kamus bahasa Indonesia merupakan akar kata dari bijak yang mempunyai dua makna yaitu (a) selalu menggunakan akal budinya, makna tersebut memiliki kemiripan dengan kata pandai atau mahir, dan (b) pandai bercakap-cakap. Kedua makna tersebut sama-sama erat kaitanya dengan potensi yang dimiliki oleh manusia jika pandai atau mahir dominan ada pada kecerdasan akal dan ahli bercakap-cakap dominan ada pada kemampuan lisan dalam mengelola dan mengatur kata kata sehingga nyaman didengar orang lain.

Kata bijak dapat dipadukan menjadi kemampuan seseorang dalam menggunakan akal dan lisannya secara proporsional. Sedangkan pada skala yang lebih umum kata kebijakan dapat dimaknai sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk mencapai sasaran atau garis haluan (Sugono, 2008). Pada pernyataan tersebut terdapat beberapa aspek penting yang melandasi lahirnya kebijakan diantaranya yaitu adanya cita-cita, adanya tujuan, adanya prinsip, yang kesemuanya dapat dijadikan sebagai pedoman (*guidance*) dalam mencapai sasaran yang diinginkan demi kemaslahatan bersama dalam kerangka kesadaran secara penuh oleh semua pihak yang terkait.

Mewujudkan cita-cita, tujuan, dan prinsip dalam kehidupan akan terasa mudah apabila menggunakan sarana kebijakan baik yang bersumber dari perorangan atau individual maupun kebijakan bersama atau kolektif. Walaupun kebijakan secara kolektif akan lebih mudah terealisasi dari pada kebijakan individual sebab pada umumnya kebijakan tersebut terstruktur dan penerapannya melalui intansi resmi serta lebih dominan menyentuh isu-isu sentral tentang kebutuhan orang banyak diantaranya adalah kebutuhan dalam bidang pendidikan.

Terkait pernyataan di atas, Galey menyimpulkan "*It involves the increasing dominance of institutions like the national and state governments that take responsibility for a wide spectrum of public policy issues, such as*

*health, transportation, housing, parks, criminal justice, and education*”(Galey, 2015). Kebijakan kolektif dan terstruktur melibatkan dominasi institusi seperti pemerintah nasional dan negara bagian yang bertanggung jawab atas spektrum isu kebijakan publik yang luas, seperti kesehatan, transportasi, perumahan, taman, peradilan pidana, dan pendidikan.

Kebijakan kolektif menurut pendapat Galey di atas, dapat dipahami bahwa institusionalisasi kebijakan secara resmi akan meningkatkan kepedulian dan tanggung jawab pemerintah terhadap kebijakan umum yang sudah ditetapkan karena obyek kebijakan tersebut erat kaitannya dengan komunitas masyarakat (*communitas based*) serta dapat menjangkau dan memenuhi kebutuhan hidup bersama secara umum berupa layanan kesehatan, transportasi, perumahan, lahan parkir, tindakan kriminal, dan pendidikan.

Pemaknaan yang lain terhadap kebijakan, juga dikemukakan oleh Wahab yaitu suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan suatu masalah atau persoalan tertentu.(Wahab, 2016). Pada aspek ini, dapat diinterpretasikan bahwa pembahasan isu kebijakan sarat dengan unsur-unsur tertentu. Adapun unsur-unsur penting berdasarkan pendapat Wahab ini adalah (a) kebijakan senantiasa dibarengi dengan tindakan-tindakan nyata dan terukur, (b) indikasi kebijakan yang terukur dapat dilihat pada konsistensinya terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan tidak melenceng darinya, (c) adanya para aktor kebijakan yang senantiasa mengawasi dan memonitoring jalannya suatu kebijakan sehingga tujuan yang hendak dicapai mudah terealisasi, dan (d) masalah-masalah dalam kehidupan menjadi penyebab utama lahirnya kebijakan, hal ini sangat relevan dengan pandangan para rasionalis yang termasuk salah satu dari sekian banyak model-model kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli.

## **2. Model- Model Kebijakan**

Menurut Winarno model adalah abstraksi atau representasi dari dunia seseorang yang ada dalam pikirannya. Dalam hal ini model kemudian merupakan realitas-realitas subjektif, atau persepsi dan citra (*image*) dari sebuah dunia yang objektif(Winarno, 2012). Berdasarkan pengertian tersebut,

dapat dipahami bahwa representasi dari alam pikiran pasti menimbulkan adanya keragaman sebab manusia memiliki daya nalar yang berbeda-beda sehingga model kebijakan pun akan beragam sebagaimana menurut Tahir mengutip pendapat Thoha diantaranya adalah model elite, model kelompok, model kelembagaan, model proses, model rasionalisme, model inkrementalisme, dan model sistem(Tahir, 2011).

Model elite ini dalam istilah lain juga dikenal dengan *political elite* dan dalam kebijakan umum biasanya digolongkan sebagai kelompok superior dalam suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kelompok tersebut memiliki kewenangan penuh dalam menentukan kebijakan yang selanjutnya kebijakan tersebut wajib dilaksanakan oleh para pejabat dan administrator yang sudah ditetapkan dan pada akhirnya kebijakan tersebut sampai terlaksana ditengah-tengah masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan elite sebagai aktor kebijakan, pejabat dan administrator sebagai pelaksana kebijakan, dan masyarakat sebagai objek kebijakan. Adapun model kebijakan yang lain sebagaimana dikemukakan oleh Tahir akan dijelaskan pada pembahasan berikutnya karena adanya kemiripan antara satu dengan lainnya.

Menurut Jones dan Fatah ada empat model kebijakan yaitu rasionalis, teknisi, inkrementalis, dan reformis (Jones, 1991;Fattah, 2014). Model rasionalis sering kali disematkan pada cara kerja yang melibatkan pikiran-pikiran rasional atau logis dalam menentukan sebuah kebijakan agar masalah yang muncul dapat terselesaikan secara tuntas, efektif, dan efisien. Hal tersebut dapat dijumpai dalam tahapan-tahapan kinerjanya sebagai berikut (a) melakukan identifikasi terhadap masalah yang ada, (b) menentukan target atau merancang tujuan-tujuan (*goal*) yang hendak dicapai, (c) melakukan proses identifikasi agar tepat dalam menentukan alternatif-alternatif kebijakan, (d) menghipotesis konsekuensi-konsekuensi yang akan muncul dari setiap alternatif kebijakan, (e) melakukan perbandingan konsekuensi-konsekuensi yang telah ditentukan terhadap hubungannya dengan tujuan-tujuan yang akan dicapai, (f) menentukan pilihan pada alternaif yang efektif.(Jones, 1991)

Model teknisi memiliki kemiripan dengan model rasionalis kaitannya untuk aktualisasi penentuan keputusan dalam sebuah kebijakan. Pasalnya, model teknisi turut ikut serta melibatkan para spesialisasi-spesialisasi yang handal dalam proses pengambilan keputusan. Mereka yang terlibat dalam model teknisi tersebut sebenarnya memiliki keleluasaan dalam bekerja namun terbatas oleh ruang lingkup tertentu, karena para teknisi hanya dapat bekerja pada proyek-proyek tertentu yang memang membutuhkan tenaga spesialis namun tujuan yang hendak dicapai ditentukan oleh pihak lain.

Penentuan tujuan yang dimaksud di atas, boleh jadi dari salah satu dari tiga tipe yang ada yaitu rasionalis, inkrementalis, dan reformis atau gabungan dari ketiganya, namun pada umum kinerja model teknisi dapat diabstraksikan oleh model rasionalis secara komprehensif (Jones, 1991). Oleh karena itu mereka yang menerapkan model teknisi ini dalam pengambilan keputusan tertentu cenderung bertindak sebagai spesialis atau tenaga ahli yang hanya akan dipanggil pada saat ada tugas-tugas khusus, namun bukan untuk membuat pertimbangan-pertimbangan yang bersifat strategis.

Model inkrementalis dalam sistem kebijakan, Jones mengaitkan inkrementalisme dengan para politisi sebab mereka cenderung kritis dan tidak sabar terhadap para perencana rasionalis maupun para teknisi. Cara kerja model inkrementalis juga cenderung mengabaikan sifat-sifat rasionalitas, sebab mereka berpandangan bahwa dunia yang serba perfek ini membutuhkan pengembangan dan adaptasi terhadap situasi dan kondisi yang ada sehingga sudah sewajarnya pengembangan kebijakan sebagai akibat dari proses penyesuaian (*adjustment*) terhadap situasi yang berhubungan dengan tujuan jangka pendek maupun jangka panjang.

Cara kerja yang lain dari model inkrementalis adalah cenderung adanya penambahan-penambahan (*increments*) karena mereka berpandangan informasi dan pengetahuan tidak akan pernah dirasa cukup untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang lengkap. Oleh karena itu gaya operasi inkrementalisme dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan cara berunding untuk mendengarkan tuntutan-tuntutan sebagai keabsahan menguji intensitas-intensitas dan mengajukan kompromi-kompromi.

Model reformis atau pembaharu memiliki kemiripan dengan model inkrementalis dalam hal pengelolaan informasi-informasi dan pengetahuan yang didapatkan dalam proses penentuan sebuah kebijakan, namun berbeda dalam penarikan kesimpulan. Para inkrementalisme menganggap adanya keterbatasan dalam mengelola segala informasi dan pengetahuan sehingga mengarahkan perhatian yang besar dalam membuat langkah-langkah kebijakan. Sedangkan gaya operasi para reformis sering kali dihubungkan dengan tindakan-tindakan para aktivis yang melibatkan demonstrasi bahkan kadangkala berujung dengan bentrokan. Perbedaan-perbedaan secara mendasar dari keempat model tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Table 1 Model-Model Kebijakan Menurut Charles O. Jones**

Model	Peranan	Nilai	Tujuan	Gaya	Kecaman
Rasionalis	Perencana kebijakan	Metode	Dapat ditemukan (discoverable)	Menyeluruh (comprehensive)	Gagal menjawab pembatasan - pembatasan
Teknisi	Spesialis/ tenaga ahli	Latihan keahlian	Ditentukan orang lain	Eksplisit	Keterbatasan (narrowness)
Inkrementalis	Politisi	Status quo	Ditentukan oleh tuntutan-tuntutan baru	Tawar menawar	Konservatif
Reformis	Pelobi	Perubahan	Ditentukan oleh keprihatinan yang sifatnya substantif	Aktivis	Tidak realistis atau tidak mau berkompromi

Berbeda dengan Jones, Parsons membagi model kebijakan menjadi enam yaitu elitisme, pluralisme, marxisme, korporatisme, profesionalisme, dan teknokrasi.(Parsons, 2017). Keenam model kebijakan tersebut akan



dijumpai dalam sistem yang di dalamnya terdapat kekuasaan tertentu sebagai pihak pengendali keputusan. Para elitisme berpandangan bahwa proses pengambilan keputusan didasarkan pada kepentingan pihak-pihak tertentu atau kelompok yang sedang berkuasa.

Model elitisme ini pula didasarkan pada konsep analisis “dunia rill berjalan” dalam konsep tersebut menunjukkan bahwa adanya kelas-kelas tertentu yang terdiri dari (1) para pengendali kekuasaan yang dikenal dengan golongan elit dan (2) golongan yang tidak mengendalikan kekuasaan dan hanya menikmati kebijakan yang sudah ditetapkan, mereka disebut sebagai “massa”. Berdasarkan pada konsep analisis “dunia rill berjalan” menurut Parsons model tersebut mulai berkembang pesat setelah munculnya dua karya ahli teori sosial yang berasal dari Italia yaitu Mosca dan Pareto, dimana mereka berpendapat bahwa dalam kehidupan bermasyarakat munculnya elitisme merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari sebab masyarakat tanpa kelas adalah mitos dan demokrasi atau kekuasaan yang sedang dijalankan tidak lebih dari kepura puraan.

Perbedaan akan nampak dengan jelas pada model elitisme, model pluralisme sendiri muncul sebagai akibat dari perubahan sosial dan ekonomi. Kaitanya dengan proses pengambilan keputusan, model pluralisme cenderung dipengaruhi oleh kepentingan bisnis terutama pada Negara yang mengembangkan sistem demokrasi liberal. Menurut Parsons perkembangan model pluralisme pada awalnya muncul dari pandangan dua ahli yaitu Lindblom dan Dahl mereka berpandangan bahwa demokrasi liberal dapat beroperasi demi kepentingan sistem kapitalis. Namun, untuk mengantisipasi problem tersebut menurut mereka bukanlah dengan menghabisi sistem kapitalisme akan tetapi perlu menciptakan demokrasi yang lebih partisipatif, adil, dan terbuka.

Model Marxisme dalam proses pengambilan kebijakan pada prakteknya juga memiliki kemiripan dengan model pluralisme karena kedua model ini dikembangkan untuk kepentingan kapitalis. Jika pluralisme sendiri mulai meninggalkan gagasan tentang dunia pembuatan keputusan yang terbuka dan kompetitif, maka marxisme mulai menerima gambaran yang

kompleks dibanding gagasan dominasi kelas dan Negara sebagai instrumen kekuasaan kelas. Pada level pembuatan kebijakan, Negara dalam masyarakat kapitalisme dipahami sebagai instrumen kelas penguasa yang mengatur Negara demi kepentingan kelas itu sendiri.

Menurut Parsons, sebagaimana ia mengutip pendapat Poulanzas bahwa pandangan Negara sebagai instrumen kapitalisme memiliki kelemahan seperti; pembagian kelas elite, politisi, pegawai negeri sipil, dan ekonom sebagai instrumen kelas penguasa dalam masyarakat kapitalis akan melahirkan kekuasaan “struktural” dari kapital tersebut yang pada akhirnya menyusun proses pembuatan kebijakan. Sedangkan kelemahan yang lainnya dalam proses pembuatan kebijakan Negara tidak memiliki kewenangan otonom dari sistem kapitalis. Namun dominasi kapitalis semacam ini tetap akan menjadi penyebab munculnya kekuatan baru dari kalangan kaum fungsionalis, yang didominasi oleh kaum intelektual yang berada digaris terdepan menentang keputusan para elit penguasa.

Para pakar kebijakan Negara telah menawarkan solusi untuk meredam gesekan dari dua kekuasaan di atas, yaitu dengan pendekatan teori “*dual state*” dengan tegas mengatakan bahwa Negara dalam masyarakat kapitalis berusaha untuk menata pembuatan kebijakan agar kebijakan yang erat kaitannya dengan kepentingan kapitalis dapat diatur dengan ketat dan dikonsentrasikan pada pembuatan keputusan Negara. Apabila pengawasan secara ketat dari kalangan kaum fungsionalis atas kebijakan para penguasa struktural berjalan efektif dan efisien maka akan membentuk model kebijakan selanjutnya yaitu model korporatisme. Ciri utama dari model pendekatan korporatis dalam pembuatan keputusan adalah adanya penekanan pada upaya pemerintah dalam melakukan tawar menawar dan negosiasi dengan kepentingan-kepentngan (*interests*). (Parsons, 2017).

Model korporatisme akan terlihat jelas perbedaannya dengan model profesionalisme. Jika korporatisme dalam pengambilan keputusan ditandai dengan adanya tawar menawar atau negosiasi antara kaum strukturalis dan kaum fungsionalis, maka pada model profesionalisme pengambilan keputusan cenderung berfokus hanya pada kepentingan-kepentingan kelas profesional.

Model tersebut biasanya memiliki peranan penting dalam mempengaruhi atau menghentikan kebijakan yang telah diaplikasikan pada area-area kekuasaan professional seperti pada pada bidang kesehatan, pendidikan, maupun pada bidang pelayanan kesejahteraan.

Kajian model kebijakan kontemporer juga akan memusatkan perhatiannya pada model profesionalisme tersebut, sebab dalam kajiannya akan melihat sejauh mana elit profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan. Apabila dominasi kaum professional tersebut lebih dominan dalam pengambilan keputusan maka peluang lahirnya *big government* akan semakin mudah terwujud, sehingga keputusan-keputusan yang dilahirkan selalu berpihak pada kepentingan elit professional bahkan mereka semakin diuntungkan dibandingkan dengan kepentingan publik yang harus mereka layani.

Model yang terakhir dari kebijakan menurut Parsons adalah model teknokrasi. Pada prakteknya model tersebut cenderung menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model tersebut juga merupakan hasil dari ide atau gagasan yang dieksplorasi di dalam fiksi sains, sehingga menghasilkan argumentasi bahwa para pakar atau teknisi juga memiliki peluang untuk membuat kelas penguasa hingga pada akhirnya akan mempengaruhi proses kebijakan yang ada.

Menurut Parsons berdasarkan pandangan Michael Young yang percaya bahwa kondisi kebangkitan pengetahuan teknis ini akan menimbulkan sistem meritokrasi dimana sebagian besar kaum terdidik akan membentuk elit sosial utama dan akan semakin memudahkan bagi kaum terdidik tersebut dengan berbagai kepakaran yang dimiliki dalam proses pengambilan keputusan. Untuk lebih jelasnya, perbedaan dari masing-masing model kebijakan di atas telah dikelompokkan oleh Parsons dalam tabel berikut ini:

Table 2. Model-Model Kebijakan Menurut Wayne Parsons

Model Kebijakan	Fokus Pembahasan
Elitisme	Fokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan
Pluralisme	Fokus pada kekuasaan didistribusikan
Marxisme	Fokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi
Korporatisme	Fokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir
Profesionalisme	Fokus pada kekuasaan kalangan profesional
Teknokrasi	Fokus pada kekuasaan pakar teknis

Menurut Etzioni model pengamatan terpadu (*mixed scanning*) dalam kebijakan (Etzioni, 1967, Ibrahim, 2014) model tersebut dalam kebijakan muncul sebagai pelengkap dari model rasional dan inkremental. Penganut inkremental dalam pengambilan keputusan hanya memusatkan perhatiannya kepada kelompok yang kuat dan mapan secara ekonomi dan politik dan cenderung mengabaikan kelompok yang lemah. Hal yang berbeda dengan inkremental, penganut model rasional cenderung memikirkan sebab-sebab yang fundamental tatkala ada masalah.

Cara kerja model rasional yang fokus terhadap masalah-masalah fundamental dapat dilihat pada contoh ketika terjadi krisis moral maka yang dilakukan adalah bukan memusnahkan orang-orang amoral akan tetapi mencari informasi penyebab terjadinya krisis moral. Kelemahan model rasional sering kali kurang efektif dalam pengambilan kebijakan karena kurang optimal dalam mengumpulkan informasi sehingga cara bertindak terkadang tidak rasional. Model *mixed scanning* atau pengamatan terpadu dalam proses pengambilan kebijakan juga disebut dengan model pendekatan kompromistis karena model tersebut mencoba menggabungkan secara arif penggunaan model rasionalis dan model inkrementalis.

Model yang lain dalam kajian kebijakan publik (*public policy*) adalah model *principal agent* (Pierre, 2006). Model tersebut memiliki kemiripan dengan cara kerja model *mixed scanning* karena adanya penggabungan dalam

proses pengambilan keputusan (*decision making*) hanya saja model *mixed scanning* fokus pada materi-materi kebijakannya dengan menggabungkan model rasional dengan model inkremental. Sedangkan model *principal agent* fokus pada aktor-aktor kebijakannya. Cara kerja metode ini dalam aspek kebijakan yang dihasilkan lebih cenderung melihat pada keputusan-keputusannya yang diperoleh dari interaksi dan kesepakatan bersama oleh tiga aktor utama yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Menurut Jachock mengutip pendapat Graham T. Allison ada tiga model kebijakan yaitu rasional, organisasional, dan politik.(Jachock, 2016). Model rasional sendiri telah dibahas pada paragraf-paragraf sebelumnya yang pemaknaannya memiliki kesamaan dengan pendapat para pakar yang lain. Sedangkan dalam pandangan Winarno untuk model organisasional memiliki kemiripan dengan model kepuasan, dan model politik mirip dengan model sistem. Namun dalam kajian beliau masih ada satu model kebijakan yang belum disebutkan oleh para pakar yang lain yaitu model kualitatif optimal.(Winarno, 2012).

Model organisasional atau kepuasan memiliki asumsi-asumsi pokok khususnya dalam pembuatan kebijakan bahwa pencarian alternatif-alternatif harus dilalui dengan beberapa tahapan diantaranya, (a) pencarian alternatif-alternatif didasarkan pada preseden (realitas-realitas yang terjadi sebelumnya) dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan, dan (b) apabila alternatif-alternatif yang diinginkan tidak muncul, maka alternatif-alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang secara berbeda memuaskan. Kekuatan dari model ini terletak pada pandangannya yang realistis dan didasarkan pada aspek-aspek sosio-psikologis, sehingga menuntut para pembuat kebijakan agar bertindak dengan cara-cara yang memuaskan dan terus berimajinasi, berinovasi, serta melakukan serangkaian kreatifitas dalam mencari sarana yang lebih dinamis untuk mengoptimalkan hasil kerja kebijakan.

Adapun model sistem dapat pula dikatakan sebagai model politik karena menurut model sistem, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari

lingkungan. Model ini berasumsi bahwa dalam pembentukan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembentuk kebijakan dengan lingkungannya. Selama terjadi interaksi apabila ada kekuatan-kekuatan yang muncul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) bagi sistem politik. Sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik sebagai tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai *output* dari sistem politik.

Model terakhir dari kebijakan menurut Winarno adalah model kualitatif optimal. Model tersebut menurut beliau dikemukakan oleh Yehezkel Dror. Model yang dikembangkan oleh Dror ini dirancang untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan model-model pembentukan kebijakan dan untuk memberikan pedoman-pedoman inovatif bagi pembentukan kebijakan. Pedoman-pedoman tersebut kemudian sangat berguna bagi para pembuat kebijakan terutama bagi organ-organ pemerintahan, sehingga perlu memahami karakteristik utamanya yaitu; (1) model ini adalah kualitatif dan bukan kuantitatif, (2) model ini mempunyai komponen-komponen rasional dan ekstrarasional, (3) landasan pemikiran adalah rasional secara ekonomi, (4) model ini mempunyai kaitan dengan pembuatan *metapolicy*, dan (5) model ini mempunyai *a built in feedback*. (Winarno, 2012)

### **3. Tahapan dan Implementasi Kebijakan**

#### **a. Tahapan Kebijakan**

Winarno merumuskan tahapan-tahapan yang dapat dijadikan panduan dalam merancang dan merumuskan sebuah kebijakan yaitu; perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan penetapan kebijakan. (Winarno, 2012). Tahapan selanjutnya menurut Wahab adalah implementasi kebijakan (Wahab, 2016). Selain tahapan-tahapan di atas, Muhadjir menambahkan tahapan akhir dalam menyusun sebuah kebijakan adalah evaluasi politik kebijakan berdasarkan kasus (*case based policy evaluation*) (Muhadjir, 2013). Secara umum dapat dilihat pada diagram berikut ini:



Gambar 2. Tahapan-Tahapan Perumusan Kebijakan

Tahap perumusan masalah erat kaitannya dengan teori pengambilan keputusan (*decision making*) yang terkenal diantaranya adalah teori rasional komprehensif. Dalam teori tersebut dikatakan bahwa munculnya kebijakan disebabkan oleh masalah-masalah yang ada (Jones, 1991, Wahab, 2016). Artinya setiap kebijakan senantiasa dirumuskan oleh para aktor kebijakan agar masalah-masalah yang sedang dihadapi dalam masyarakat dapat terselesaikan dengan baik. Oleh karena itu mengenali masalah merupakan langkah yang paling fundamental sebelum merumuskan kebijakan. Pada tahapan ini, dapat dipahami bahwa baik dan tidaknya dalam mendefinisikan masalah, akan mempengaruhi sukses dan tidaknya kebijakan, sebab kebijakan publik pada hakikatnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang sedang dirasakan langsung oleh masyarakat.

Tahap selanjutnya yang harus ditempuh adalah mengagendakan kebijakan. Tahapan tersebut akan terealisasi dengan baik setelah para aktor kebijakan telah sukses dalam melakukan seleksi dan memilih secara prioritas dari masalah-masalah yang ada. Perlu diketahui tidak semua masalah akan menjadi pendorong lahirnya kebijakan, walaupun pada kenyataannya antara masalah yang satu dengan yang lain saling berkompetisi. Masalah yang masuk dalam agenda kebijakan tergantung pada tingkat urgensi dan pengaruhnya. Semakin besar dampak yang ditimbulkannya bagi masyarakat,

maka semakin menjadi perhatian utama bagi para aktor untuk memetakan masalah tersebut dalam skala prioritas, sehingga menjadi layak untuk dikelompokkan dalam agenda kebijakan.

Tahap berikutnya setelah menentukan agenda kebijakan adalah mencari alternatif untuk menyelesaikan masalah-masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan. Para aktor harus serius dalam menganalisis setiap alternatif yang telah disepakati agar kebijakan tersebut tetap pada fungsinya yaitu untuk; (a) mengendalikan sistem (*to control the system*) , (b) membantu menyelesaikannya masalah (*to help solve problems*). (Walker, 2017).

Tahap selanjutnya adalah menetapkan kebijakan. Tahap tersebut dilakukan setelah proses pemilihan alternatif yang baik untuk menyelesaikan masalah disepakati oleh para aktor kebijakan. Prosedur tersebut akan menjadi landasan bagi pengambilan kebijakan, sehingga kebijakan yang diimplementasikan menjadi legal bahkan memiliki kekuatan hukum yang outentik. Dikatakan outentik karena kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat secara langsung dalam pengambilan kebijakan tersebut, sehingga akan mempermudah proses implementasinya.

Tahap berikutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dapat berubah dengan bentuk kebijakan yang lain, menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip oleh Winarno dipengaruhi oleh tiga aspek penting yaitu (1) implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan itu menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya, (2) proses implementasi dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan, (3) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh konflik para pejabat dalam merumuskan tujuan dan sasaran-sasaran program yang diinginkan (Winarno, 2012).

Pemaknaan lain menurut Gross dan kawan-kawan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh aspek peran serta anggota atau pejabat bawahan (*implementor*) dalam pembuatan kebijakan. Sebab peran serta menunjukkan adanya semangat staf yang tinggi dan semangat ini sangat diperlukan dalam suksesi kebijakan, adanya komitmen yang besar, adanya kejelasan secara



nyata tentang adanya pembaruan kebijakan, adanya usaha meminimalisir tingkat resistensi sehingga memudahkan implementasi kebijakan, adanya protes yang keras dari bawah jika kebijakan hanya berpihak pada kepentingan tertentu dan mengabaikan kepentingan lain (Gross, 1971)

Tahap akhir dari tahapan-tahapan perencanaan kebijakan adalah mengadakan evaluasi kebijakan. Pada tahap ini, hendaknya core kebijakan difokuskan pada apakah kebijakan yang telah disepakati itu memberikan makna yang besar bagi keseluruhan kebijakan yang dilaksanakan (Muhadjir, 2013). Hal ini akan menguatkan tujuan desain kebijakan itu sendiri, sebab dalam penelitian kebijakan (*policy research*) yang dilakukan oleh para eksekutif untuk membuat pilihan optimal yang bertujuan agar dapat mensejahterakan dan mengembangkan harkat dan martabat kemanusiaan dalam kehidupan bermasyarakat.

#### **b. Implementasi Kebijakan**

Jika implementasi kebijakan dalam pandangan Gross dan kawan-kawan, dipengaruhi oleh peran serta implementor (pelaksana kebijakan) (Gross, 1971), maka menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip oleh Winarno dipengaruhi oleh tiga aspek penting yaitu (1) faktor adanya penyimpangan dari kebijakan-kebijakan sebelumnya, (2) faktor adanya perubahan organisasi, (3) faktor adanya konflik para pejabat dalam merumuskan tujuan dan sasaran-sasaran program (Winarno, 2012).

Pandangan yang lain, menurut Edwards dan juga para pakar lainnya bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, dimana keempat faktor tersebut saling berinteraksi antara yang satu dengan yang lainnya dalam membantu atau menghambat proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang dimaksud adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku, dan struktur birokrasi (Edwards, 1980, Tachjan, 2006, Wahab, 2016; Tilaar, 2016).

Pada tahap komunikasi ada aspek-aspek penting yang perlu diperhatikan agar implementasi kebijakan berjalan lancar yaitu (a) aspek transmisi, karena pada tahap ini sering kali sosialisasi kebijakan terjadi perbedaan pendapat antara pelaksana (*implementor*) dengan pembuat

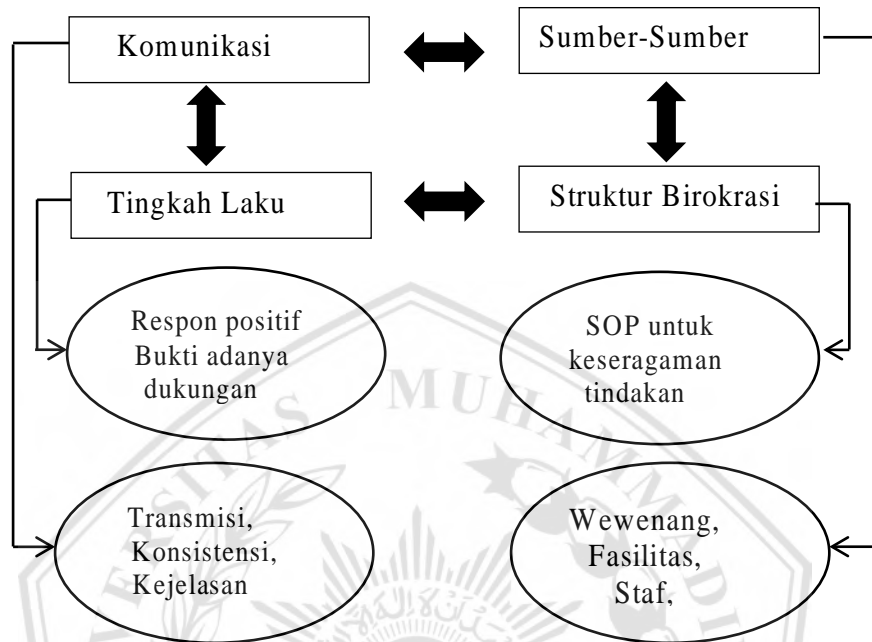
kebijakan, (b) aspek konsistensi, karena perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan memberikan peluang bagi pelaksana mengambil tindakan longgar sehingga memperhambat pencapaian tujuan-tujuan, (c) aspek kejelasan (*clarity*), karena ketidakjelasan pesan dalam menyampaikan hasil kebijakan akan menyebabkan interpretasi yang salah bahkan akan bertentangan dengan pesan awal sebagaimana dimaksud oleh para pembuat kebijakan.

Tahap sumber-sumber menunjukkan bahwa pada saat implementasi kebijakan mungkin saja pesan dapat diteruskan dengan baik dan konsisten tapi terkadang pada tataran pelaksanaan sering kali kekurangan sumber-sumber yang diperlukan sebagai penunjang kebijakan. Oleh karena itu sumber-sumber penting yang diperlukan adalah staf yang memadai, informasi, wewenang, dan fasilitas.

Tahap kecenderungan-kecenderungan, hal ini erat kaitannya dengan kecenderungan atau tingkah laku para pelaksana kebijakan. Apabila mereka bersikap baik terhadap suatu kebijakan berarti ini menunjukkan adanya dukungan sehingga mereka akan melaksanakan kebijakan tersebut dengan penuh semangat. Maka untuk menciptakan dukungan-dukungan positif, maka para pembuat kebijakan hendaknya melakukan hal-hal sebagai berikut yaitu: mengantisipasi berkembangnya sifat parokialisme di kalangan birokrat dengan melakukan restrukturisasi birokrasi dengan mengganti staf yang kurang kompeten dengan staf lain yang ahli, dan melakukan manipulasi intensif-intensif karena insentif dapat mempengaruhi tingkah laku dengan memberikan tambahan keuntungan kepada implementor yang baik kerjanya atas pelaksana yang lain.

Unsur berikutnya adalah struktur birokrasi. Unsur tersebut merupakan badan terpenting dalam proses implementasi kebijakan bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Efektifitas struktur birokrasi perlu didukung dengan hal-hal sebagai berikut yaitu : adanya prosedur-prosedur kerja atau SOP (*Standard Operating Procedures* ) untuk menyeragamkan tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan, dan melakukan fragmentasi

organisasi.(Edwards, 1980). Pandangan Edwards tentang implementasi kebijakan dapat dimatrikskan sebagai berikut:



Gambar 3. Komponen yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards

Praktek implementasi kebijakan tidak luput dari pengaruh yang ditimbulkan. Dalam istilah lain, pengambilan atau penetapan dan implementasi suatu kebijakan akan ikut serta mempengaruhi aspek-aspek kehidupan dalam konteks bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kaitannya dengan hal tersebut menurut Alexiadou dan Norberg kebijakan sangat wajar apabila menimbulkan efek sebab pada kenyataannya terjadi interaksi antara pemangku kebijakan, pelaksana kebijakan, dan obyek kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan (*policy implementation*) dianggap sebagai “*an interactive process with bottom-up and top-down feedback between national, local, and transnational levels*(Alexiadou & Norberg, 2017) artinya Sebuah proses interaktif dengan umpan balik dari bawah ke atas dan atas ke bawah antara tingkat nasional, lokal, dan regional.

Pernyataan Alexiadou dan Norberg di atas dapat dianalisis bahwa kebijakan memiliki dampak atau pengaruh karena terdiri dari beberapa unsur penting yaitu (a) adanya interaksi. Pada tahap ini proses interaksi akan berlangsung apabila kebijakan yang dihasilkan mulai disosialisasikan kepada masyarakat umum atau obyek yang dituju sebagai sasaran atas pelaksanaan kebijakan tersebut. (b) adanya keterlibatan. Interaksi yang terjadi akan melibatkan pihak-pihak pembuat kebijakan (*policy maker*) yang bersumber dari atasan ke struktural di bawah (*top-down*) atau berupa respon balik (*feedback*) dari bawah ke atas (*bottom-up*) sebagai bentuk koreksi atau bisa jadi berupa sanggahan demi efektifitas kebijakan yang diterapkan. (c) adanya ruang. Interaksi berlangsung pada ruang lingkup tertentu yang biasanya menekankan pada skala nasional, regional, maupun lokal.

Gambaran model implementasi kebijakan *top-down* juga sama dengan pernyataan Hill dan Hupe, dan Birrell dan Heenan ketika membagi macam implementasi kebijakan menjadi *policy impasses, a top-down unilateral style, and a limited consensual policy style*. Menurutny ada tiga pembagian model implementasi kebijakan yaitu kebijakan impas, gaya unilateral *top-down* dan, dan gaya kebijakan konsensual yang terbatas. (Hill & Hupe, 2002, Birrell & Heenan, 2013).

Gaya implementasi kebijakan yang *top-down* tentunya agar dapat terealisasi maka harus adanya proses interaksi maka dalam teori tindakan komunikatif yang dipelopori oleh Jiirgen Habermas mengatakan bahwa dalam berinteraksi maka seseorang memiliki tiga komponen struktur tindakan yang dikenal dengan "*three roots of communicative action. We have distinguished three structural components of speech acts: the propositional, the illocutionary, and the expressive.*(Habermas, 1985), artinya ada tiga akar tindakan komunikatif. Kita telah membedakan tiga komponen struktural dari tindakan berbicara seperti: proposisional, illocutionary, dan ekspresif.

Dalam berinteraksi seseorang dapat dikategorikan sebagai komponen *proposisional* yang berarti kemampuan menyampaikan pernyataan yang melukiskan beberapa keadaan yang belum tentu benar atau

salah dalam bentuk sebuah kalimat atau berita, namun dapat dipastikan melalui peristiwa-peristiwa yang berkorespondensi dengan fakta. Dapat juga dikategorikan sebagai komponen *Illocutionary* yang berarti sebuah tindakan yang menekankan pada perhatian seseorang pembicara bahwa pendengar mengerti maksudnya. Dapat pula dikategorikan sebagai komponen ekspresif yang berarti kemampuan mengungkapkan suatu gambaran, maksud, gagasan, perasaan kepada lawan bicara, sehingga pesan yang disampaikan terealisasi dengan baik.

Pada prakteknya implementasi kebijakan berdasarkan teori di atas, terlihat jelas bahwa adanya interaksi antara komunikator dengan partisipannya. Oleh karena itu perlu adanya komunikasi yang efektif dari komunikator kepada partisipannya agar tercipta *consensus* (kesepakatan) sehingga dengan kesepakatan ini ide atau target dapat terealisasi dengan lancar. Sebab ide itu terkadang baik apabila hanya ada pada diri seseorang sebagai subjek/komunikator, tapi ketika sampai kepada *partisipant* yang di dalamnya ada objek sebagai sasaran penerapan ide tadi terkadang banyak masalah yang muncul.

Menurut Mukhrizal Arif teori yang dipopulerkan oleh Jiirgen Habermas di atas dalam sosiologi pendidikan digunakan sebagai tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana memberikan pengaruh dalam membentuk pemikiran (*Thought*) kemudian beranjak kepada kata-kata (*word*) sehingga melahirkan tindakan (*action*) dan menjadi kebiasaan (*habit*) sehingga menjadi karakter (*character*) demi mewujudkan tujuan dan cita-cita (Arif, 2014).

Kebijakan dalam pendidikan Islam harapannya dapat menguatkan dan meningkatkan kualitas pendidikan Islam sehingga dapat mewarnai keberadaan suatu lembaga pendidikan yang menerapkan simbol-simbol di atas secara utuh yaitu berawal dari pemikiran, kemudian menjadi ungkapan dengan kata-kata, kemudian dapat dibuktikan dengan perbuatan nyata sampai menjadi kebiasaan dan pada akhirnya menjadi nilai karakter. Simbol-simbol ini juga cukup terlihat pada kebijakan para penguasa yang mengikut sertakan agama sebagai target untuk memuluskan agenda mereka.

Penelitian yang dilakukan oleh Mehta nampak adanya nomena yang menyebabkan munculnya fenomena berbagai macam keputusan atau kebijakan adalah adanya pengaruh agama. Sebab dalam kajiannya menunjukkan bahwa “*Religion served as an important thread of integration in old age if it had been part of the childhood socialization process and had been sustained through the adult years of the individual*”(Mehta, 1997) artinya agama berfungsi sebagai benang integrasi penting di usia tua jika itu adalah bagian dari masa kecil sebagai proses sosialisasi dan telah dipertahankan bertahun-tahun secara individu.

Daya tarik terhadap isu agama juga pernah terjadi di Nigeria Selatan yang mayoritas penduduknya menganut kepercayaan *Yoruba* (agama tradisional) dan beragama Islam, namun ketika terjajah oleh kolonialisme Inggris antara tahun 1861-1960 terjadi penambahan agama baru yaitu Kristen. Bahkan menurut Ogunbado munculnya agama baru merupakan dampak buruk (*negative impacts*) dari sebuah penjajahan.

Dampak penjajahan di atas, Sebagaimana dalam tulisannya Ogunbado mengatakan: dampak buruk dari penjajahan adalah adanya pengenalan terhadap agama baru (*introduction of new religion*)(Ogunbado, 2012). Hal ini menjadi lumrah terjadi, karena setiap penjajah menggunakan kesempatan tersebut untuk mengintimidasi orang dan konfrontasi terhadap institusi tradisional dan tindakan kediktatoran penjajah untuk memaksa para pemimpin tradisional tunduk pada perjanjian imperialis karena kepentingan kolonial (*colonial interest*).

Fenomena seperti ini sama halnya dengan peristiwa sejarah yang terjadi di Indonesia sebagai akibat dari penjajahan yang berawal dari kedatangan Belanda pada tahun 1595 dengan misi “*tri G*” yaitu *gold*, *gospel*, dan *glory*. *Gold* secara bahasa berarti emas sebagai akronim dari keinginan Belanda untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. *Gospel* secara bahasa berarti injil atau kitab suci yang merupakan tanda bahwa tujuan Belanda ingin menyebarkan ideologi agama Kristen. *Glory* secara bahasa berarti kejayaan yang merupakan simbol dari politik dan penyebaran wilayah kekuasaan.

Ketiga misi *gold, gospel, and glory* sangat berdampak secara signifikan bagi kehidupan terutama pada aspek pendidikan yang nyatanya sangat diskriminatif sebab pada saat itu pemerintah Belanda memperlakukan penduduk muslim sejajar dengan kaum pribumi yang hanya boleh mendapatkan pendidikan di Sekolah desa dan *Vervlog* saja. Sedangkan penduduk yang non muslim khususnya kristen protestan dan katolik diperlakukan sama dengan bangsa Eropa (Nata, 2011).

Fakta di Nigeria Selatan terjadi dominasi ideologi penjajah terhadap penduduk pribumi maka di Norwegia juga terjadi proses transformasi ajaran-ajaran Kristen kepada para imigran Muslim yang secara terorganisir dikendalikan oleh "*pastoral technology*" yang fungsinya adalah memasukan ideologi Kristen kepada orang-orang muslim. Hal ini seperti dikemukakan oleh Thomas dalam tulisannya *It has been argued that such a pastoral technology of power underpins contemporary political ambitions to integrate immigrants into Norway's Christian heritage* (Thomas, 2015), artinya telah dikemukakan bahwa teknologi pastoral semacam itu merupakan aliran kekuasaan yang didasari ambisi politik kontemporer untuk mengintegrasikan para imigran ke dalam warisan kristen Norwegia.

Fakta yang sama juga terjadi Di Inggris penerapan pendidikan di Sekolah umum berdasarkan asas "*Religion For All*" term tersebut dikemukakan oleh Fuess yaitu "*State schools in Britain follow a liberal approach towards religious education and there exists a general school subject "Religious Education" for all pupils. It contains information on various religions, but the curriculum does take into account that most pupils are Anglican* (Fuess, 2007), artinya sekolah negeri di Inggris mengikuti pendekatan liberal terhadap pendidikan agama dengan menjadikan sekolah umum sebagai subjek pendidikan agama yang diberlakukan untuk semua murid. Program ini berisi informasi tentang berbagai agama, namun kurikulumnya tidak memperhitungkan sebagian besar muridnya adalah gereja Anglikan.

Beberapa fakta di atas menunjukkan bahwa faktor agama menjadi bagian terpenting dalam implementasi kebijakan yang berkaitan langsung

dengan pengambilan keputusan (*decision making*). Gesekan implementasi kebijakan terhadap kepentingan agama akan nampak pada aspek historis kebijakan pendidikan di Indonesia sebagai berikut:

1) **Kebijakan Pendidikan Agama Islam Era Kolonialisme.**

Pada dasarnya pengaruh kebijakan selain kepentingan ideologi agama juga selalu beriringan dengan kepentingan penguasa politik yang sedang berkuasa di Wilayah tertentu. Lihat saja misalnya pada zaman kolonialisme Belanda menjajah Indonesia terdapat dua macam kebijakan pemerintah penguasa Belanda pada saat itu yang menimbulkan kerugian bagi rakyat dimana mana bukan hanya pada sisi eksploitasi kekayaan alam akan tetapi juga pada sisi pendidikan yaitu (a) kebijakan politik etis, dan (b) kebijakan ordonansi guru/ sekolah liar (Ramayulis, 2011).

Lanjut Ramayulis, Pada tahap realisasinya politik etis atau politik balas budi mulai diberlakukan oleh pemerintah Belanda pada tahun 1901 yang pokok-pokok pikirannya disampaikan oleh Ratu Belanda Wilhelmina yaitu *de nieuwe koers de koloniale politiek* (arah baru yang ditempuh oleh politik penjajahan), dimana kebijakan ini muncul atas dasar dorongan rasa hutang budi pemerintah Belanda terhadap daerah jajahannya sebagai akibat tanam paksa sehingga Belanda merasa bertanggung jawab untuk meningkatkan moral dan taraf hidup serta kesejahteraan daerah jajahannya.

Kebijakan ini secara konsep sebenarnya ada keberpihakan kepada kaum pribumi, namun masih ada unsur eksploitasi di dalamnya karena pemerintah kolonial pada saat itu bekerja sama dengan kaum liberal dalam hal mendidik dan mencerdaskan rakyat yang mayoritas kaum muslimin sehingga kerjasama ini berdampak pada diskriminasi pendidikan Islam dan kepedulian pada sekolah-sekolah kejuruan karena dianggap dapat berkontribusi bagi kepentingan politik dan ekonomi kolonial.

Kebijakan ordonansi guru mulai diterapkan oleh pemerintah kolonial setelah melihat perkembangan madrasah yang secara institusional berada di luar sistem pendidikan pemerintah. Pada awalnya kolonial menyangka keberadaan sekolah-sekolah Islam di luar sistem pemerintahan akan menjadi usaha secara perlahan yang dapat menjauhkan orang Islam



dari agamanya tapi pada kenyataannya praduga tersebut meleset sehingga pemerintah kolonial semakin khawatir maka dikeluarkan ordonansi tanggal 28 Maret 1923 Lembaran Negara No 136 dan 260 yang berisi tentang pembatasan kebebasan mengajar bagi guru-guru sekolah swasta.

Pemberlakuan pungutan pajak bagi sekolah-sekolah Islam dan tidak pada sekolah umum. Pada prakteknya ordonansi ini sangat memberatkan sekolah-sekolah Islam. Peraturan-peraturan tersebut menurut Usman menjadi bukti adanya ketidakadilan kebijaksanaan pemerintah penjajahan Belanda terhadap pendidikan Islam di Indonesia.(Usman, 2013).

Pada masa penjajahan Jepang, nampak juga kepentingannya terhadap umat Islam Indonesia sebab mendominasi jumlah penduduk pada saat itu. Sehingga bagi pemerintah beranggapan bahwa komunitas yang mendominasi ini dapat digunakan sebagai modal dasar untuk menambah kekuatan pada saat perang. Atas dasar kepentingan inilah maka lahir beberapa kebijakan diantaranya adalah:

*Pertama* kebijakan perubahan nama lembaga dan pimpinan Kantor Urusan Agama. Pada masa penjajahan Belanda bernama Kantoer Voor Islamistische Zaken yang langsung dipimpin oleh orientalis Belanda, dan pada masa penjajahan Jepang berubah menjadi Kantor Subumi yang dipimpin oleh seorang muslim yang bernama KH. Hasyim Asy'ari dari Jombang.

*Kedua* kebijakan tentang pemberian izin kepada para ulama dan tokoh-tokoh Islam untuk membentuk barisan Pembela Tanah Air (PETA) sebagai buah kerjasama dengan pemerintah penguasa. *Ketiga* kebijakan tentang pemberian izin kepada umat Islam untuk meneruskan organisasi-organisasi Islam diantaranya Majelis Islam A'la Indonesia ( MIAI) dan Majelis Syuro Mislimin Indonesia (MASYUMI).

## **2) Pendidikan Agama Islam Era Orde Lama**

Abuddin Nata mengumpamakan kondisi Negara pada masa Orde Lama ibarat bayi yang baru lahir badannya lemah, otaknya kosong, pengalaman belum ada, dan lain sebagainya yang harus diupayakan(Nata, 2011). Perumpamaan ini muncul sebagai implikasi dari masa transisi

pemerintahan dan keterbaruan bebasnya negeri ini dari cengkraman para penjajah Belanda dan Jepang. Kondisi ini ikut mempengaruhi semua sektor kehidupan termasuk dalam bidang pendidikan baik umum maupun pendidikan Islam. Hal ini nampak pada saat pengambilan keputusan yang juga masih sarat dengan kepentingan para penguasa sehingga berdampak pada pendidikan Islam pada saat itu.

Kebijakan-kebijakan pendidikan pada waktu itu menjadi isu utama yang diperebutkan oleh aliran-aliran ideologi besar yaitu ideologi nasionalisme yang digagas oleh Sukarno-Hatta dan lain-lain dan ideologi Islam yang dipelopori oleh Kahar Muzakkar dan Muhammad Nasir. Akan tetapi pada kenyataannya penguasa politik para penggagas ideologi nasionalis tetaplah menjadi pemenang (*winner*) sehingga kebijakan-kebijakan pendidikan Islam sangat diskriminatif.

Contoh kebijakan diskriminatif misalnya kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 yang di dalamnya mengatur pendidikan agama di sekolah negeri baik yang ada di Kementerian Agama maupun Kementerian Pendidikan dan kebudayaan. Pada bab XII Pasal 20 dinyatakan bahwa dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan ikut pelajaran tersebut atau tidak.

Kebijakan di atas, mengandung makna bahwa pendidikan agama pada saat itu bukanlah kurikulum wajib yang harus diajarkan akan tetapi hanya sebatas pilihan semata. Kemudian pada tanggal 20 Januari 1951 terjadi penanda tanganan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (PP&K) Nomor K/652 dengan Menteri Agama Nomor 1432 yang di dalamnya mengatur pendidikan agama di sekolah pada pasal (2) dinyatakan bahwa: di sekolah rendah pendidikan agama dapat dinilai pada kelas 4, banyaknya dua jam dalam seminggu, dan di lingkungan yang istimewa pendidikan agama dapat dimulai pada kelas 1 dan jamnya dapat ditambah sesuai kebutuhan tetapi tidak melebihi 4 jam dalam seminggu dengan ketentuan bahwa mutu pengetahuan umum bagi

sekolah rendah tidak boleh dikurangi dibanding dengan sekolah-sekolah rendah di lingkungan yang lain(Nata, 2011).

Berdasarkan kebijakan yang ada pada era orde lama dapat dipahami bahwa perhatian pemerintah Orde Lama terhadap pendidikan Islam secara umum sudah ada, namun kontribusinya belum sepenuhnya dirasakan oleh umat Islam karena pada masa tersebut masih adanya sebagian elite muslim yang berseberangan dengan pemerintah sehingga menjadi pemicu ketegangan antara pengusung ideologi Islam dan ideologi nasionalis terus berlanjut.

### **3) Pendidikan Agama Islam Era Orde Baru**

Pada periode tersebut, melalui nampak ketergabungan kelompok Islam moderat di Departemen Agama. Fenomena ini terjadi setelah enam belas tahun pertama pemerintahan Orde Baru, sehingga dapat dilakukan upaya-upaya pembaruan pendidikan Islam. Salah satu contoh misalnya di tahun 1975, munculnya kesepakatan bersama oleh Tiga Menteri, yaitu Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Dalam Negeri. Melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) ini, dapat meligitimasi sekaligus menjadi landasan hukum bagi perkembangan pendidikan Islam sehingga Madrasah mulai diakui oleh pemerintah.

Pengakuan bukan hanya sekedar mengakui lembaganya akan tetapi juga para lulusan Madrasah dapat melanjutkan ke Perguruan Tinggi Umum. Lulusan Madrasah Ibtidaiyah dapat melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan sebaliknya lulusan Sekolah Dasar (SD) dapat melanjutkan ke Tsanawiyah dan seterusnya. Akan tetapi sistem ini masih belum dapat memberikan porsi yang seimbang antara pendidikan agama dan pendidikan umum. Sebab pada kenyataannya pelaksanaan kurikulum Madrasah harus dirubah menjadi 70% mata pelajaran umum, dan 30% mata pelajaran agama.

Ketidakseimbangan porsi, menurut Abuddin Nata disebabkan oleh karena kebijakan pada periode ini pada dasarnya diarahkan pada upaya menopang pembangunan dalam bidang ekonomi untuk menciptakan stabilitas ekonomi melalui pendekatan sentralistik dan monoloyalitas

sehingga pada periode ini pula lahir Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 yang memasukan pendidikan Islam mulai dari taman kanak-kanak hingga perguruan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional yang berhak mendapatkan perlakuan yang sama dalam bidang regulasi, bantuan keuangan, dan sumber daya manusia.(Nata, 2011).

#### **4) Pendidikan Agama Islam Era Reformasi**

Kebijakan pada aspek pendidikan Islam mengalami penyempurnaan pada periode ini dimana pendidikan Islam secara menyeluruh menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional melalui amandemen Undang Undang No 2 tahun 1989 menjadi Undang Undang No 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional.

Jika UU No 2 tahun 1989 hanya memasukan madrasah saja dalam sistem pendidikan nasional, maka pada UU No 20 tahun 2003 yang masuk kedalam sistem pendidikan nasional termasuk pesantren, ma'had 'ali, raudhatul athfal sehingga status pendidikan Islam semakin diakui dan juga semakin menghilangkan persepsi tentang dikotomi pendidikan Islam dan pendidikan umum.

Sebagai akibat dari penerapan sistem tersebut maka muncul berbagai kebijakan turunan seperti UU No 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen, peraturan-peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2005 tentang standar pendidikan nasional, peraturan pemerintah nomor 74 tahun 2005 tentang sertifikasi guru dan dosen, baik yang berada dibawah kementerian pendidikan nasional maupun dibawah kementerian agama.(Nata, 2011).

Kebijakan pendidikan pada era reformasi semakin menegaskan tentang posisi pendidikan Islam pada masa globalisasi pendidikan saat ini, dimana dalam konteks ini menurut Ghandian eksistensi pendidikan Islam agar tetap survival tergantung pada *“the ability to critique and analyze the different options and the ability to select the fittest to produce the next generation*(Ghandian, 2017), artinya kemampuan untuk mengkritik dan menganalisa pilihan dan kemampuan yang berbeda beda sebagai usaha menyeleksi pilihan yang cocok untuk menghasilkan generasi berikutnya.

Dari pernyataan di atas, dapat dipahami bahwa perkembangan pendidikan Islam di era globalisasi sangat dibutuhkan terutama kaitannya dengan kebijakan pengelolaan dana yang merupakan bagian unsur terpenting yang dapat menopang eksistensi pendidikan Islam. Sebagaimana yang disampaikan oleh Gunn dan Mintrom dalam tulisannya *“we analyze how policy is being used to influence the academic research process through the evaluations and funding allocation that accompany public funding*(Gunn & Mintrom, 2016), artinya kami menganalisis bagaimana kebijakan digunakan untuk mempengaruhi proses penelitian akademik melalui evaluasi dan alokasi dana yang menyertai masyarakat.

Selain alokasi dana yang menjadi fokus, hal terpenting juga adalah menganalisa lingkungan pendidikan agar hasil yang dicapai sesuai dengan cita-cita yang diinginkan di era moderen sekarang ini. Pendapat tersebut juga diperkuat oleh Ling, sebagaimana dalam pernyataannya *“education policy is the soil in which educational development thrives, and strengthening research on education policy is an important means of guaranteeing the healthy development of modern education*(Ling, 2017), artinya kebijakan pendidikan adalah tanah di mana perkembangan pendidikan tumbuh subur dan menguat. Penelitian tentang kebijakan pendidikan merupakan sarana penting untuk menjamin pembangunan yang sehat pendidikan modern.

Menurut Al-Khaldi kebijakan pendidikan harus memperhatikan aktifitas menganalisa di atas untuk memudahkan publik dalam mengakses pendidikan. Sebagaimana ia memahami tujuan kebijakan pendidikan dalam pernyataannya *“the policy aimed at making education plans and programs accessible to all the members of the society and preparing them for participating in building their society and achieving their ambitions*(Al-Khaldi, 2007). Kebijakan tersebut bertujuan untuk membuat rencana dan program pendidikan dapat diakses oleh semua anggota masyarakat dan mempersiapkannya berpartisipasi dalam membangun masyarakat mereka dan mencapai ambisi atau keinginan mereka.

#### **4. Evaluasi Kebijakan, Terapan, Dan Kaitanya Dengan Isu Desentralisasi Pendidikan Agama Islam**

##### **a. Evaluasi Kebijakan**

Menurut Muhadjir core evaluasi kebijakan hendaknya fokus melihat manfaat dari kebijakan yang diimplementasikan (Muhadjir, 2013). Evaluasi kebijakan semacam ini dapat diukur dari out putnya, sehingga pada akhirnya kebijakan yang baik apabila mendatangkan manfaat sosial yang lebih baik. Evaluasi juga untuk menentukan kualitas dan nilai suatu kebijakan, apakah ia termasuk kebijakan yang produktif atau bukan.

Menurut Rutter dan kawan-kawan kebijakan yang sukses dan produktif apabila kebijakan yang dihasilkan merupakan buah dari interkoneksi atau kesatuan fungsi dari politik/kekuasaan, implementasi (*delivery*), dan bukti/fakta empiris (*evidence*) (Rutter, 2011). Maksud dari kesatuan tersebut adalah produk kebijakan yang diputuskan bersama lewat kekuasaan berdasarkan fakta empiris di masyarakat dan pada tahap implementasinya mendapatkan dukungan baik dari masyarakat (*grass root*) maupun eksekutif.

Pembahasan tentang kebijakan produktif dan non produktif juga dikemukakan oleh Nagel, sebagaimana tertuang dalam teori kebijakan yang dikembangkannya yaitu teori konseptual (*Conceptual Theory*), teori pengetahuan (*Theory of Knowing*), teori kausal (*Causal Theory*), dan teori normatif (*Normative Theory*) (Nagel, 2002). Teori konseptual (*Conceptual Theory*) meyakini bahwa karakteristik kunci dari analisis kebijakan yang baik apabila berhubungan dengan validitas, kepentingan, kegunaan, orisinalitas, dan kelayakan.

Teori pengetahuan (*Theory of Knowing*) menganggap bahwa kebijakan itu sarat dengan pengambilan keputusan sehingga para pembuat kebijakan akan dihadapkan dengan hambatan-hambatan (*Obstacles*) seperti (a) dimensi ganda pada beberapa tujuan (*Multiple dimensions on multiple goals*), (b) banyak informasi yang hilang (*Multiple missing information*), (c) membutuhkan banyak alternatif (*Multiple alternatives*) agar setiap orang dapat menentukan efek dari setiap keputusan yang dihasilkan, (d) keberagaman keputusan yang mungkin justru menjadi kendala karena saling

bertentangan (*Multiple and possibly conflicting constraints*), (e). kebutuhan terhadap penyederhanaan desain keputusan dan kesimpulan meskipun banyak keberagaman (*multiplicity*).

Teori kausal (*Causal Theory*) lebih fokus pada melihat sukses dan tidaknya suatu kebijakan. Kebijakan yang sukses apabila dapat mencapai tujuannya dan gagal apabila tidak demikian. Ukuran kebijakan yang sukses dapat dilihat pada tercapainya keuntungan positif setelah memaksimalkan pembiayaan. Ukuran yang lain dapat dilihat dari aspek kuantitas maupun kualitas. Secara kuantitatif kebijakan dianggap gagal apabila capaian hasil dibawah standar dan secara kualitatif kebijakan dianggap gagal apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan keinginan.

Teori normatif (*Normative Theory*), menyebutkan bahwa setiap kebijakan yang diputuskan harus senantiasa memperhatikan etika individual berupa standar profesionalisme dan etika sosial berupa pengarahan kepada masyarakat untuk mengikuti kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Pada kesempatan yang lain Eneanya menyampaikan tentang signifikansi dari mengevaluasi kebijakan sangat perlu adanya karena kebijakan pada hakikatnya dapat membantu pengembangan metode memberikan solusi secara profesional tentang bagaimana langkah dalam mewujudkan tujuan tertentu (*policy helps the development of professional advice about how to achieve particular goals*). (Eneanya, 2010). Oleh karena itu salah satu fokus evaluasi kebijakan adalah mencoba untuk menggelitik teori yang mendasari kebijakan dan memeriksa konsistensi internal dari model yang dihasilkan dan validitas yang tampak dari asumsinya.

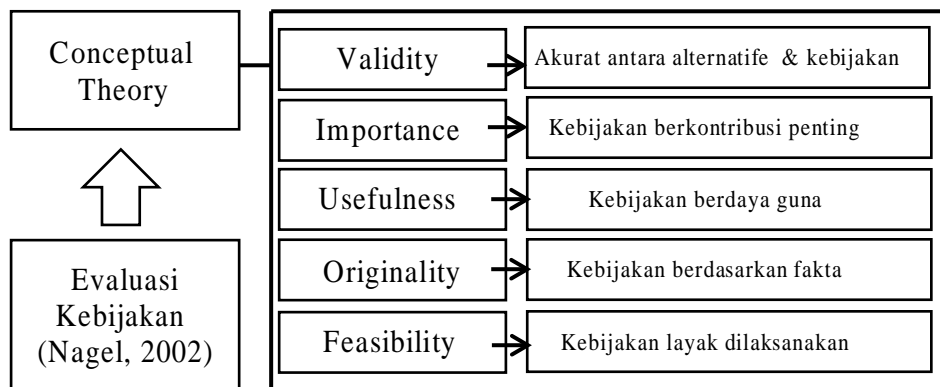
Unsur-unsur evaluasi kebijakan yang baik dalam pandangan Eneanya yaitu: (1) *Validity*. Adanya keakuratan antara alternatif dengan kebijakan yang disepakati, (2) *Importance*. Kebijakan yang ada dianggap penting karena dapat memberikan kontribusi sosial secara signifikan, (3) *Usefulness*. Kebijakan memiliki daya guna dalam menyelesaikan masalah-masalah yang sedang dihadapi. (4) *Originality*. Perumusan kebijakan berdasarkan data-data yang asli dan nampak secara empiris, yang dapat memungkinkan adanya

perbedaan dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya, dan (5) *Feasibility*. Kelayakan berkaitan dengan seberapa mudah penelitian kebijakan dapat dilaksanakan mengingat keterbatasan waktu, keahlian, minat, dana, dan sumber daya lain (Eneanya, 2010) .

Kesuksesan dalam mengamati unsur-unsur di atas, sebagai landasan dan solusi atas masalah-masalah kebijakan, akan mengantarkan para aktor menjadi mudah dan tepat dalam memantapkan diri mereka sebagai pakar atau ahli (*expert*) kebijakan. Menjadi pakar kebijakan yang baik, menurut Yehezkel Dror sebagaimana dikutip oleh Wahab maka harus ada kompetensi-kompetensi tertentu yang harus dimiliki oleh para pembuat kebijakan agar ia layak dikatakan sebagai pakar kebijakan yang baik.

Beberapa kompetensi yang dimaksud adalah ; (a) seseorang harus memiliki perspektif historis dan komparatif, (b) orang tersebut harus mengetahui realita pembuatan kebijakan, (c) orang itu harus mempelajari masyarakatnya secara mendalam, (d) seseorang harus mempelajari isu-isu besar mengenai kebijakan, (e) seseorang harus bergerak menuju apa yang disebut dengan *metapolicy making*, dimana seseorang dituntut bukan hanya sekedar menjelaskan kebijakan itu akan tetapi juga mampu menghadirkan ide (perspektif) dalam pembuatan kebijakan, (f) seseorang harus membangun filosofi ilmu pengetahuan dan bertindak berdasarkan pada pengetahuan tersebut, (g) harus memperluas jangkauan metodologi dan pengalamannya dengan mengambil pembandingan terhadap lokasi-lokasi yang lain (Wahab, 2016). Teori evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Nagel secara ringkas dijelaskan pada matriks berikut ini:





Gambar 4. *Conceptual Theory* Dalam Evaluasi Kebijakan Menurut Nagel

#### b. Terapan Evaluasi Kebijakan Dalam Pendidikan Agama Islam

Pendidikan dalam terminologi UU Sistem Pendidikan Nasional No 20 Tahun 2003 menekankan pada terwujudnya peserta didik untuk mengembangkan potensi dirinya agar memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Penjabaran makna pendidikan yang serupa atau mirip dengan cakupan dalam UU di atas juga disampaikan oleh Jamuin dan Saputri dalam tulisan mereka mendefinisikannya sebagai “*a conscious effort made by people to develop potential or values to others in several methods*”(Saputri, 2017). Artinya upaya sadar yang dilakukan oleh orang untuk mengembangkan potensi atau nilai kepada orang lain dalam beberapa metode.

Pengertian tersebut di atas, terdapat penekanan terhadap beberapa elemen penting yang mendukung suksesnya pendidikan yaitu (a) dalam pendidikan harus ada usaha yang terkandung di dalamnya sejumlah aktifitas yang dijalankan secara sungguh-sungguh, hal ini biasanya erat kaitanya dengan aspek fisiknya seperti: pengembangan sarana dan prasarana, kemudian juga pengerahan (*recruitment*) Sumber Daya Manusia (SDM) yang terdiri dari pengelola, tenaga pengajar, dan karyawan, (b) kesadaran harus menyertai segala usaha-usaha di atas agar hasil dan kualitas pendidikan dapat tercapai bahkan sampai pada puncak optimumnya sekaligus, hal tersebut biasanya erat hubungan dengan aspek kejiwaan yang menjadi sumber

motivasi, kemudian setiap unsur diharapkan selalu menyadari tupoksinya sesuai dengan *Standard Operational Prosedur* (SOP) masing-masing lembaga. (c) pada prakteknya pendidikan harus terencana agar setiap unit dapat dikontrol dengan baik, hal ini biasanya erat kaitannya dengan perencanaan program kerja baik jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang.

Elemen-elemen penting tersebut di atas perlu mendapat perhatian serius dari para penyelenggara pendidikan dalam konteks negara Indonesia terdiri dari lembaga MPR RI dan DPR RI, Presiden (Kepres) dan Mentri Pendidikan RI (Kepmen), dan Direktorat Jendral pendidikan dasar dan menengah Depdiknas. Harapannya agar suasana proses belajar dan mengajar dapat berjalan secara kondusif, efektif, dan efisien sehingga dapat berdampak secara positif bagi perkembangan peserta didik. Menurut Chaniago dan Emzir dampak baik (*positive impact*) pendidikan terhadap peserta didik dapat dilihat dengan indikator apabila pendidikan berhasil membentuk mereka menjadi sosok yang memiliki kecerdasan pada aspek: (1) Agama; beriman, bertakwa, berakhlak mulia, (2) Intelektual: memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi, (3) Politik dan kewarganegaraan: menjadi warga Negara yang demokratis, (4) Individual: mencakup sehat fisik dan mental, cakap, mandiri, kreatif (Chaniago M & Emzir, 2010).

Buah atau hasil capaian pendidikan seperti disebutkan di atas, dalam terminologi pendidikan Islam termasuk dalam kategori kemuliaan (*al-'Izzah*) yang berarti siapa pun diantara para peserta didik yang mampu menghiiasi dirinya dengan indikator-indikator di atas akan menjadi mulia (Mawadia, 2015). Kemuliaan tersebut disebabkan ia dapat menggabungkan potensi ketaatannya kepada Allah SWT (*habluminallah*) dan potensi hubungan baiknya kepada manusia yang lain (*habluminannas*).

Pendidikan dalam terminologi Islam, untuk aspek spiritual dikenal dengan *At-Tarbiyyah al-Ima>niyyah*, aspek intelektual dikenal dengan *at Tarbiyyah al-Aqliyyah*, aspek kewarganegaraan dikenal dengan *at- Tarbiyyah al-Ijtima>'iyyah*, dan aspek individual dikenal dengan *at-Tarbiyyah al-Jasadiyah* (Al-Qahtaniy, 2011). Pada tahapan spiritual pendidikan

hendaknya mampu mengarahkan obyek studinya pada penguatan keimanan dan keyakinan kepada Allah SWT dengan mengagungkan-Nya melalui kalimat-kalimat yang baik (*al-Kalimah at-T}oyyibah*) yaitu *La> Ila>ha Illa> Allah* sehingga semakin memantapkan kecintaannya dalam pengamalan rukun-rukun iman dan rukun-rukun Islam.

Pada tahapan intelektual pendidikan seharusnya dapat menjadikan manusia sebagai sosok bukan hanya sekedar tahu membedakan antara yang baik dan buruk, akan tetapi lewat pendidikan dapat mengetahui yang baik kemudian mengamalkannya dan mengetahui yang buruk lalu ia meninggalkannya. Sebagai warga Negara pendidikan seharusnya dapat membentuk manusia yang semakin peduli dan peka terhadap orang lain sebagai fitrahnya makhluk sosial, semakin dermawan dan lemah lembut, penuh kasih sayang, gemar menyebarkan kebaikan dan manfaat, mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadinya (*is/a>r*), dan selalu menjauhi perbuatan-perbuatan yang dapat membahayakan orang lain. Sedangkan pada aspek individual, pendidikan seharusnya menjadi sarana untuk memprospek seseorang menjadi pribadi yang kuat, visioner, produktif, dan kreatif.

Perspektif Islam pendidikan dinotasikan dengan kata *at-Tarbiyyah* . kata tersebut dalam bahasa Arab memiliki tiga makna yaitu (a) *raba>-yarbu>* atau *za>da wa nama>* yang berarti bertambah dan pertumbuhan, (b) *raba>-yurabbi* atau *nasya'a* yang berarti berkembang, (c) *rabba-yarubbu* atau *as}laha wa qa>ma 'ala ri'a>yatihi* yang berarti memperbaiki dan memeliharanya. Dengan demikian makna *tarbiyyah* berbeda dengan makna *ta'li>m* sebab fokus dan sasaran *tarbiyah* mencakup dan menyentuh semua aspek kehidupan para peserta didik sedangkan *ta'li>m* hanya fokus pada sebagian aspek kehidupan yang dominan pada aspek kognitif (Madkur, 2001). Perbedaan makna tersebut akan semakin jelas apabila ditinjau dari aspek capaian dan hasil yang diharapkan dari penerapan pendidikan yaitu:

- 1) Pendidikan merupakan usaha yang sarat dengan tujuan, dimana dalam Islam tujuan tersebut adalah ingin merealisasikan nilai-nilai Islam pada peserta didik dan juga pada masyarakat.

- 2) Islam meyakini bahwa pendidik (*murabby*) yang hakiki hanya milik Allah SWT secara mutlak Dialah yang menciptakan fitrah kepada manusia sekaligus menurunkan aturan untuk mengontrol fitrah tersebut agar tetap pada kebenaran.
- 3) Islam menganjurkan kepada para pendidik agar setiap usaha dalam menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan aturan Allah SWT sehingga dapat mewujudkan generasi yang semakin berilmu, semakin bertambah pula kedekatannya dengan Sang Pencipta.
- 4) Pendidikan yang berkualitas apabila mampu merealisasikan nilai-nilai keimanan kepada Allah dalam kehidupan sehari-hari dengan meyakini bahwa semua capaian ilmu pengetahuan bersumber dari Sang Pencipta manusia.
- 5) Capaian dan hasil pendidikan senantiasa berproses dan bertahap (*tadarruj*) agar semakin memantapkan perubahan manusia menuju kesempurnaan yang optimum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pendidikan memiliki peranan penting dalam mengawal dan memonitor segala potensi yang telah dianugerahkan oleh Allah SWT kedalam diri manusia melalui proses dan tahapan menuju hasil yang sempurna yaitu *'iba>datullah* atau beribadah kepada Allah SWT dan *'ima>rah al-Ard* atau memakmurkan bumi karena fitrahnya sebagai khalifah di muka bumi.

Kedua tugas di atas, semakin menguatkan pandangan Islam tentang pendidikan yaitu harus ada perpaduan atau integrasi (*taka>mul*) antara ilmu-ilmu agama (*al 'Ulu>m asy-Syar'iyyah*) dan ilmu-ilmu umum (*al-'Ulu>m al-Kauniyyah*) sebab ilmu agama dikategorikan sebagai *'Ulu>m al-Maqa>sjid Wa al-Gaya>t* sedangkan ilmu umum dikategorikan sebagai *'Ulu>m al-Wasa>il Wa al-Adawa>t* (Madkur, 2001).

Pengertian *'ilm al-Maqa>sjid* dapat dipahami sebagai ilmu yang mengantarkan manusia pada maksud dan tujuan hidup yang benar, sehingga ia dapat beribadah kepada Allah SWT dengan cara-cara yang benar. Sedangkan *'ilm al-Wasa>il* berarti ilmu-ilmu tersebut dapat menjadi wasilah atau sarana untuk menambah pengetahuan manusia sehingga semakin paham

dalam memakmurkan bumi dan apabila kemakmuran tercapai maka manusia juga akan tentram dan nyaman untuk merealisasikan tujuan hidupnya secara sempurna dan totalitas yaitu beribadah kepada Allah SWT.

Wacana integrasi antara ilmu agama dan ilmu umum harus menjadi prioritas pendidikan saat ini sebagai wujud dari implementasi arahan-arahan Al-Qur'an, dimana *kita* yang agung ini cakupannya bukan hanya membahas tentang ilmu-ilmu agama semata akan tetapi juga sarat dengan perpaduan kedua ilmu tersebut.

Beberapa contoh ayat dalam Al-Qur'an yang membahas masalah ini adalah: *Pertama* Qs. Al Baqarah ayat 168. Pada ayat di atas Allah SWT memerintahkan manusia untuk mengkonsumsi makanan yang halal dan baik (*halalan t tayyiban*), tentu saja perkara hukum halal dapat diketahui melalui pendidikan ilmu agama dan perkara baiknya zat suatu makanan yang dikonsumsi dapat dipahami melalui ilmu umum (*science*) seperti biologi dan kimia. *Kedua* perintah untuk memadukan pengetahuan umum dan agama ternyata juga menjadi sebab yang dapat meningkatkan keimanan kepada kekuasaan Allah SWT, terkait kepastian adanya hari kebangkitan, hal tersebut dapat dijumpai dalam Al Quran surat Abasa ayat 18-27. Ayat ini menceritakan tentang periodisasi penciptaan manusia yaitu dari air mani sampai Allah SWT menyempurnakannya hingga tiba saatnya untuk dilahirkan di muka bumi. Ketika ia tumbuh dan berkembang menjadi manusia yang sempurna Allah SWT memerintahkan agar menghayati makanan yang dikonsumsi pada tiap harinya.

Perintah tersebut seakan akan tidak relevan dengan sistematika ayat Al-Qur'an sebab akan muncul pertanyaan apa hubungannya proses penciptaan manusia dengan makanan yang dikonsumsi? Akan tetapi bagi orang-orang yang berakal akan menemukan nilai-nilai pendidikan iman yang akan menambah energi dan atmosfer baru ketika menghayati perintah tersebut sehingga menjadikan imannya bertambah kokoh, sebab pada ayat di atas terdapat hubungan secara signifikan antara proses kehidupan manusia tidak hanya berakhir pada kematian akan tetapi setelah terjadi peristiwa meninggal

dunia akan ada tahap selanjutnya yaitu masa dimana manusia akan dibangkitkan.

Peristiwa kebangkitan setelah mati menjadi polemik tersendiri bahkan masih ada yang meragukan hari kebangkitan ini hingga akhirnya Allah memerintahkan untuk menghayati makanan awalnya ia hanya seongkok biji dan benda mati kemudian Allah menurunkan hujan yang menyebabkan tanah gembur dan terbelah, belahan tanah tersebut menjadikan biji tadi dapat tumbuh dan berkembang. Jika Allah SWT dapat menumbuhkan benih dari dalam tanah maka tentunya juga akan mudah membangkitkan manusia yang sudah meninggal dunia.

*Ketiga* integrasi ilmu agama dan umum juga menjadi sarana untuk mengokohkan tauhid kepada Allah SWT sebagaimana firman-Nya dalam Al-Qur'an surat Al-Ankabut ayat 41. Ayat tersebut menegaskan bahwa menjadikan pelindung selain Allah SWT akan lemah sebagaimana lemahnya rumah laba-laba. Kata "*ittakhazat*" dalam ayat tersebut merupakan penjelasan pekerjaan yang dilakukan oleh laba-laba (*al-Ankabu>t*) sebagai pelaku, secara tata bahasa Arab jika pelakunya laki-laki (*muzakkar*) maka kata kerjanya tidak boleh mengalami tambahan huruf "ت" namun pada redaksi ayat di atas justru terdapat tambahan huruf "ت" pada kata kerja "*ittakhazat*" padahal lafaz "*al-Ankabu>t*" sendiri muzakar.

Ayat di atas menjadi bukti bahwa ternyata Yang Maha Benar Allah SWT ingin menunjukan kekuasaan-Nya bahwa laba-laba yang membuat rumah hanyalah yang berkelamin betina saja, maka fenomena-fenomena empiris seperti ini dapat dikaji dan dibuktikan melalui ilmu-ilmu umum, bahkan pendidikan Islam pun menekankan demikian sebab pada dasarnya "*The nature of Islamic education is emphasizing its followers to think and ponder the creatures of Allah* (Nordin & Surajudeen, 2015), Artinya Sifat pendidikan Islam menekankan pengikutnya untuk berpikir dan merenungkan makhluk-makhluk Allah.

Fakta-fakta ilmiah dalam kehidupan dapat terungkap melalui potensi akal yang dimiliki oleh manusia dengan mengoptimalkannya untuk berpikir kritis (*critical thinking*) dapat dilakukan beberapa cara yaitu: (1) *tadabbur*

(*judge idea*) (2) *tafqi>h* (*analyzing*) (3) *tafakkur* (*prediction*) (4) *taz/akkur* (*summarizing*) (5) *ta'qi>l* (*synthesizing*)(Nordin & Surajudeen, 2015). Maka dengan terungkapnya bukti-bukti yang ilmiah ini harapannya dapat meningkatkan kepedulian terhadap pengamalan ilmu pengetahuan dalam rangka mendekatkan diri kepada Sang Pencipta Allah SWT sebab tujuan ilmu pengetahuan menurut Syauq adalah *tat}bi>q manha>j Alla>h fi} al-Haya>h*(Syauq, 2001), yang berarti merealisasikan aturan Allah SWT dalam kehidupan sehari-hari baik yang mengikuti ilmu agama maupun ilmu umum.

Ragib al-As}faha>niy dalam kitabnya *al-Mufrada>t* mendefenisikan makna *tarbiyyah* yaitu “*insya’ asy-syai’ ha>lan faha>lan ila> had at-Tama>m*” (Al-Ashfahaniy, 2009). yang berarti usaha pengembangan segala sesuatu secara bertahap sampai pada batas kesempurnaan. Secara filosofis rangkaian kata-kata tersebut sangat koheren dan relevan dengan tabiat yang dimiliki oleh manusia dalam rangka mendapatkan pendidikan.

Kata “*isya’*” yang didefenisikan sebagai perkembangan, sangat mudah dijumpai pada diri seseorang dimana tabiat asli manusia selalu mengalami perkembangan baik sisi umurnya, prilakunya, akal nya, maupun jiwanya. Allah SWT menegaskan hal tersebut dalam Surat Ar Rum ayat 54, pada ayat tersebut sangat jelas bahwa kehidupan manusia selalu mengalami perkembangan dari lemah (*d}a’afun*) kemudian menjadi kuat (*quwwah*) dan akhirnya menjadi lemah (*d}a’afun*) kembali.

Para ulama tafsir menyebutkan periodisasi kehidupan manusia pada ayat di atas menjadi tiga masa yaitu *d}a’af al-At}fa>l* (periode kanak-kanak), *quwwah asy-Syaba>b* (periode remaja), dan *d}a’af as-syaikhu>khah* (periode lansia)(Abilhayan, 1993). Tentunya perubahan umur kehidupan dari kanak-kanak menjadi dewasa kemudian menjadi lansia juga akan memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap perubahan perilaku, pikiran, dan kejiwaan. Allah SWT menegaskan hal tersebut dalam firman-Nya yang terdapat dalam Surat Al Hajj ayat 5.

Lafaz “*likai la> ya’lama min ba’ad ‘ilmin syaian*” pada ayat tersebut berarti supaya dia tidak mengetahui lagi sesuatupun yang dahulunya telah diketahuinya. Hal ini menjadi bukti empiris bahwa kekuatan berpikir akan

selalu berubah seiring perkembangan umur kehidupan, sehingga sangat memerlukan nutrisi untuk membentengi potensi-potensi tersebut agar tetap pada fitrahnya yaitu dengan asupan pendidikan, sebab bila telah tiba masa lansia/pikun maka buah-buah pikirannya yang pernah diajarkan sebelumnya akan menjadi amal jariyah dan pahalanya akan terus mengalir.

Pada masa balita sampai kanak-kanak jika diarahkan pada pendidikan yang baik dan berkualitas maka akan melahirkan generasi yang baik dan produktif, hal yang sama juga terjadi pada masa kanak-kanak sampai dewasa bahkan sampai lanjut usia pun keberadaan dan pengaruh pendidikan yang baik tetap akan memberikan pengaruh positif (*positive impact*) pada watak manusia.

Bakkar menyebutkan beberapa manfaat kepedulian terhadap pendidikan yang baik dan pengaruhnya terhadap perkembangan seseorang yaitu: (a) nilai-nilai yang baik dari pendidikan seperti kejujuran, akan tetap meresap dalam jiwa seseorang serta dapat memberikan perubahan terhadap perkembangan prilakunya bahkan kepada orang lain sekalipun, ibarat berubahnya garam ketika dicelupkan kedalam air mineral bukan hanya garam yang berubah wujudnya akan tetapi zat air tersebut juga akan ikut berubah dari tawar akan menjadi asin. (b) tujuan dari pendidikan (*tarbiyah*) adalah membangun kepribadian seseorang agar menjadi sosok yang antisipatoris sehingga tetap tangguh dengan tetap menjadikan nilai-nilai islami dalam mengarungi dan menaklukkan segala tantangan kehidupan. (c) pendidikan yang baik juga akan mengarahkan seseorang pada pola pikir yang intelek dan religious serta dapat membangun potensi yang baik dalam pribadi seseorang (Bakkar, 2011).

Kandungan nilai-nilai tersebut juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pengertian pendidikan dalam konteks agama islam secara khusus yang juga peduli dalam pencapaian nilai-nilai islam (*islamic value*). Adekunle berpendapat bahwa:

*islamic education is an education which trains the sensibility of pupils in such a manner that in their attitude of life, their actions, decisions and approaches to all kinds the spiritual are deeply felt the ethical values of Islam.* (Adekunle, 2015),



Artinya Pendidikan Islam adalah pendidikan yang melatih kepekaan murid sedemikian rupa sehingga dalam sikap hidup, tindakan, keputusan dan pendekatan mereka terhadap semua jenis, spiritual sangat merasakan nilai-nilai etika Islam. Pengertian tersebut, menekankan tentang fokus pendidikan Islam terhadap pelatihan (*training*) pembentukan dan pembiasaan para peserta didik (*pupils*) dalam hal bertindak atau bersikap, sehingga karakter mereka, tindakan mereka, keputusan mereka, dan pendekatan-pendekatan mereka secara keseluruhan juga menyatu dengan peningkatan spiritual secara signifikan, secara keseluruhan hal-hal tersebut menjadi ciri khas nilai-nilai ajaran Islam (*values of Islam*).

Pembentukan nilai-nilai tersebut tentunya tidaklah instan akan tetapi membutuhkan waktu sehingga benarlah perkataan Raghieb Al Ashfahaniy kalau pendidikan itu untuk menuju kesempurnaan harus melalui tahapan-tahapan atau "*ha>lan faha>lan*". Proses ini juga dapat dijumpai pada praktek pendidikan zaman kontemporer sekarang ini dimana muatan pendidikan pada tingkat sekolah dasar akan berbeda dengan pada tingkat sekolah menengah begitu pula pada tingkat lanjutan atas bahkan sampai pendidikan tinggi semua jenjang tersebut akan nampak perbedaan yang sangat signifikan dalam pelaksanaan dan tahapan pendidikan.

Khoirudin mengembangkan pendapat George R. Knight tentang konsep proses dan tahapan dalam pencapaian pendidikan dengan argumen bahwa:

*"education is a deliberate process with a specific purpose that necessitates standing on a philosophical view that includes a series of beliefs about the nature of reality, the essence of truth, and the foundation of value establishment"* (Khoirudin, 2017),

Artinya Pendidikan adalah proses yang disengaja dengan tujuan khusus yang mengharuskan berdiri pada pandangan filosofis yang mencakup serangkaian keyakinan tentang sifat realitas, esensi kebenaran, dan dasar pembentukan nilai".

Secara filosofis kajian pendidikan sarat dengan nilai-nilai seperti keyakinan (*belief*) , kebenaran (*truth*) , pembentukan nilai (*value establishment*). Menurut Nicolae dan kawan-kawan nilai inti (*core value*)

semacam ini jika dipraktekan dalam dunia kerja dan bisnis dinamakan dengan istilah *spirituality at work* yang diinterpretasikan sebagai “*a double way concept, in which values, personal characteristics, and interests are manageable simultaneously with the endeavor for profit raising*”. (Nicolae et al., 2017). Hal ini berarti sebuah konsep dua arah, di mana nilai, karakteristik pribadi, dan kepentingan publik dapat dikelola bersamaan dengan usaha meningkatkan *profit* (keuntungan).

Al Kilaniy dalam bukunya yang berjudul *Falsafah at-Tarbiyyah al-Islamiyyah* mengatakan: “*amaliyah at-Tarbiyah huna tataka>malu ma’a ‘amaliyyah al-Khalq wa at-Tas}mi>m allati sabaqatha...*” (Al- Kilaniy, 1987), yang berarti proses aktifitas pendidikan disini terpadu atau satu kesatuan dengan proses penciptaan dan pembentukan manusia yang telah mendahuluinya. Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa jika manusia sebelumnya telah diciptakan oleh Allah SWT melalui proses atau tahapan-tahapan, maka tentunya pendidikan yang diberikan juga bertahap sesuai dengan perkembangan kehidupannya maksudnya jika Allah menciptakan manusia saja bertahap, maka pendidikan juga harus bertahap sesuai dengan perkembangannya.

Hubungan keterkaitan yang erat antara proses penciptaan manusia dan pendidikannya sangat jelas dalam Al Quran yaitu surat Al Mu’minun ayat 12-14 dan surat Al ‘Alaq ayat 1. Adapun surat Al Mu’minun dapat dipahami bahwa Allah SWT menciptakan manusia secara bertahap dan berproses mulai dari saripati tanah kemudian berproses menjadi air mani, setelah itu berubah menjadi segumpal darah, lalu segumpal daging, kehidupan terus berlanjut dengan metamorfosis segumpal daging ke tulang-belulang, lalu tulang-tulang tertutup oleh daging kembali sampai pada akhirnya menjadi makhluk yang sempurna yaitu manusia. Setelah ia dilahirkan ke dunia dengan tetap dalam pengawasan Sang Pencipta, dan dalam surat An Nahl ayat 78 kelahiran manusia setelah sempurna penciptaannya, pada awalnya tidak memiliki pengetahuan sedikit pun sehingga Allah SWT membekalinya dengan potensi berupa pendengaran, penglihatan, dan hati.

Ketiga potensi di atas semuanya menjadi sarana untuk mendapatkan ilmu pengetahuan yang dapat dieksplorasi dengan cara membaca sebagaimana perintah pada surat Al ‘Alaq ayat 1. Al-Kilaniy berpendapat bahwa *al-Qira>‘ah* pada ayat di atas memiliki hubungan yang erat dengan perintah untuk mendapatkan pendidikan, namun secara khusus pendidikan disini terintegrasi dengan proses penciptaan manusia (*bismirabbikallaz’i khalaq’*) artinya dengan nama Tuhanmu yang telah menciptakan, maksudnya jika penciptaan melalui proses maka pendidikan juga membutuhkan proses.

Menurutnya penekanan makna tarbiyah pada ayat ini adalah “*Hiya at-Tarbiyyah asy-Sya>milah tuaddi> ila> kama>l al-Insan wa sa‘adatihi, waikra>mihi, wa isya’ati as-Salam wa al-Ukhuwah wa al-Wihdah fi> hayatihi*”(Al- Kilaniy, 1987), artinya pendididkan secara sempurna yang mengantarkan pada kesempurnaan, kebahagiaan, kemuliaan manusia dengan menyebar luaskan keselamatan, persaudaraan, dan persatuan dalam kehidupannya.

**c. Evaluasi Kebijakan Dalam Isu Desentralisasi Pendidikan Agama Islam**

Term desentralisasi menurut Peter Rado didefenisikan sebagai “*transferring authority from the central level to lower levels of management.*”(Rado, 2010), artinya pengalihan wewenang otoritas dari tingkat pusat ke tingkat manajemen bawah atau tingkat lokal. Dasar hukum penyelenggaraan desentralisasi pendidikan tertera tertera dalam UU No 22 tahun 1999 dan UU No 32 tahun 2004 kemudian dipecah menjadi tiga substansi besar yaitu (a) UU No 23 tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintah daerah, (b) UU No 22 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah, dan (c) UU No 6 tahun 2014 tentang desa.

UU No 22 tahun 1999 memaknai term desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan sistem penyerahan wewenang tersebut dalam konteks NKRI selanjutnya menjadi tanggung jawab penuh daerah otonom yang secara rinci diperjelas pada bab I pasal (1) tentang ketentuan umum pada poin (i) yang dimaksud

dengan daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa secara normatif ada beberapa fenomena yang terjadi untuk menjawab dan memenuhi tuntutan zaman secara khusus terhadap globalisasi pendidikan diantaranya adalah; *pertama* sistem ini masih sebatas aturan yang hanya dapat mengakomodir kepentingan masyarakat yang di dalam kehidupannya terikat oleh hukum-hukum tertentu, hal ini merupakan hasil interpretasi dari makna daerah berupa “kesatuan masyarakat hukum”. *Kedua* dengan terjadinya pelimpahan wewenang maka terjadi pula pergeseran kepentingan dari pusat ke daerah, dalam hal ini pemerintah daerah memiliki otoritas dalam mengatur dan mengendalikan kepentingan-kepentingan masyarakat secara mandiri baik kepentingan sosial, ekonomi, budaya, maupun kepentingan akademis atau pengelolaan pendidikan.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat harus tetap mengontrol sebab daerah menjadi bagian dari Negara dan dalam hal ini menurut Ortiz dalam desertasinya mengatakan; “ *product of education decentralization may be positive or negative, depending on the country* (Ortiz, 2007), artinya produk desentralisasi pendidikan mungkin positif atau negatif, tergantung pada negara. *Ketiga* sistem desentralisasi akan melahirkan pengelolaan potensi daerah terutama pemenuhan kebutuhan pendidikan bersifat *grass root model*, yaitu proses peningkatan kualitas pendidikan yang bersumber dari aspirasi masyarakat selama tidak bertentangan dengan kepentingan NKRI sehingga menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam proses pengambilan kebijakan (*policy making*) pendidikan.

Keberhasilan dan kesuksesan kebijakan tentang desentralisasi pendidikan (*decentralization of education*) menurut Jurand dan kawan-kawan ada tiga hal yang harus direalisasikan yaitu: (1) *Strengthening public education through building the capacity of national and community level*

*public sector institutions to provide and fund education* (Memperkuat pendidikan publik melalui pembangunan kapasitas nasional dan lembaga sektor publik tingkat masyarakat untuk menyediakan dan mendanai pendidikan), (2) *Developing policies on curriculum, employment, professionalization, and financing* (mengembangkan kebijakan kurikulum, pekerjaan, profesionalisasi, dan pembiayaan), (3) *Forming networks of government, parents, community organizations, and the private sector* (membentuk jaringan pemerintahan, orang tua, organisasi kemasyarakatan, dan sektor swasta)(Jurand, 2011).

Desentralisasi jika dimaknai sebagai “*transferring authority*” maka ada tiga model dalam prakteknya pada aspek penentuan kebijakan atau pengambilan keputusan (*decision making*) menurut Peter Rado yaitu: (a) *deconcentration*, (b) *delegation*, dan (c) *devolution*. Menurut model yang pertama yaitu “*deconcentration is considered to be the weakest form of decentralization. It refers to the transfer of certain administrative authorities to lower levels of administration that is directly subordinated to a central government agency*” (dekonsentrasi dianggap sebagai bentuk desentralisasi terlemah. Ini mengacu pada pengalihan otoritas administratif tertentu ke tingkat administrasi yang lebih rendah yang secara langsung tunduk pada lembaga pemerintah pusat).

Model yang kedua yaitu “*Delegation is a more extensive form of decentralization. Through delegation, central governments transfer decision-making authorities to organizations that are not fully controlled by the center*” (delegasi adalah bentuk desentralisasi yang lebih luas. Melalui delegasi, pemerintah pusat mentransfer otoritas pembuat keputusan ke organisasi yang tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pusat). Dan model yang ketiga yaitu “*Devolution is the transfer of authority over specific public functions to subnational levels or autonomous organizations*” (Devolusi adalah pengalihan wewenang atas fungsi publik yang spesifik ke tingkat subnasional atau organisasi otonom)(Rado, 2010)

Menurut Jurand, “*In a deconcentrated system, the central government retains full responsibility, but administration is handled by regional or*

*district offices. Deconcentration of the education system may be the first step taken by governments in efforts to decentralize..* (dalam sistem dekonsentrasi, pemerintah pusat tetap memiliki tanggung jawab penuh, namun administrasi ditangani oleh kantor regional atau kabupaten. Dekonsentrasi sistem pendidikan bisa menjadi langkah awal yang diambil oleh pemerintah dalam upaya desentralisasi.).

Devolusi dimaknai sebagai “*the permanent transfer of decision-making responsibilities in education from the central government to lower levels of government such as provinces, municipalities, and districts.*” (devolusi adalah perpindahan permanen tanggung jawab pengambilan keputusan dalam pendidikan dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah seperti provinsi, kota, dan kabupaten). Salah satu contohnya adalah di Chile, di mana pemerintah pusat menyediakan 90 persen dana pendidikan secara per kapita namun telah mengalihkan tanggung jawab untuk memberikan pendidikan kepada pemerintah kota.

Makna delegasi menurutnya “*the administrative or legal transfer of responsibilities to elected or appointed school governing bodies such as school councils, school management committees, and school governing boards.*” (pengalihan tanggung jawab administratif atau hukum ke badan-badan pemerintahan sekolah terpilih atau yang ditunjuk seperti dewan sekolah, komite manajemen sekolah, dan dewan pengurus sekolah). Contoh tersebut diterapkan pada Sekolah di El Salvador, di mana masyarakat mengelola sekolah, mempekerjakan dan memecat guru, memelihara infrastruktur dan mengumpulkan dana tambahan, adalah contoh sekolah otonom. (Jurand, 2011).

Hasil penelitian Winkler dan Gershberg pada tahun 2003 sebagaimana yang dikutip oleh Jurand penerapan model-model desentralisasi di atas telah berlaku di beberapa Negara misalnya untuk dekonsentrasi, di Armenia, pemerintah pusat membiayai semua biaya berulang melalui transfer dana ke dewan sekolah. Di Cile, tanggung jawab untuk membiayai dan sebagian mendanai pendidikan dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah kota dengan pemerintah pusat memegang tanggung jawab untuk melakukan

evaluasi kinerja siswa, Di Tanzania, dana disalurkan langsung dari pusat perbendaharaan ke kantor kementerian daerah yang menyimpan dana ke rekening bank sekolah. Belanja sekolah harus sesuai dengan peraturan pemerintah pusat.

Praktek devolusi juga Di Argentina, tanggung jawab untuk membiayai dan menyediakan pendidikan dasar dialihkan dari pusat ke pemerintah provinsi. Peran pemerintah pusat berubah dari pengawasan dan kontrol untuk mendukung upaya reformasi pendidikan. Di Meksiko, pemerintah pusat menetapkan norma dan standar nasional, menetapkan kurikulum nasional dan menyetujui kurikulum regional. Negara-negara bertanggung jawab atas pembaharuan, pengelolaan sekolah dan pelaksanaan upaya reformasi nasional.

Praktek delegasi berupa Program Sekolah Otonom (PSO) di Nikaragua unik dari segi tingkat kontrol yang diberikan kepada orang tua dalam mengalokasikan sumber daya sekolah, dan sebagian besar pengeluaran sekolah meningkat untuk biaya sekolah dan kegiatan komersial berbasis sekolah. Di El Salvador, sekolah dikelola oleh masyarakat yang bertanggung jawab untuk mempekerjakan dan menambah jumlah guru, memelihara infrastruktur dan mengumpulkan dana tambahan (Jurand, 2011).

Menurut Verity Donnelly selain tiga model desentralisasi di atas ia menambahkan satu model yang lain yaitu *decoupling*. Untuk model yang pertama ia berpendapat bahwa “*delegation is a transmission of tasks and administrative functions related to specific functions, usually defined by central authorities.*”. (Delegasi adalah transmisi tugas dan fungsi administratif yang berkaitan dengan fungsi tertentu, biasanya ditentukan oleh otoritas pusat).

Proses ini tidak menghasilkan pergeseran kekuasaan, karena agen lokal hanya harus menerapkan keputusan yang dibuat secara terpusat. Contohnya adalah ketika sebuah kementerian pendidikan mendelegasikan wewenang ke dewan pemeriksaan nasional yang mempersiapkan, mengelola dan menandai ujian nasional. Sedangkan “*deconcentration may appear to be a move towards a more democratic model, as some authority and responsibility are*

*passed to 'lower' system levels*". (Dekonsentrasi tampaknya merupakan langkah menuju model yang lebih demokratis, karena beberapa wewenang dan tanggung jawab dilewatkan ke tingkat sistem yang rendah).

Model ini biasanya mempertahankan operasi yang sangat terpusat. Unit lokal dapat bertindak sebagai agen pemerintah pusat dan bertanggung jawab untuk menerapkan peraturan tetapi tidak untuk membuat keputusan atau kebijakan. Misalnya, kantor pusat dapat membuat kantor distrik untuk menjalankan fungsi pusat atas namanya, namun kontrol secara keseluruhan tetap pada pemerintah pusat.) kemudian devolusi dimaknai sebagai "*transfers authority and real responsibility from central to local bodies*". (mentransfer wewenang dan tanggung jawab nyata dari pusat ke badan-badan lokal). Menurut UNESCO, devolusi wewenang di bidang pengambilan keputusan utama - seperti keuangan dan kepegawaian - memiliki potensi untuk memberdayakan masyarakat sekolah lokal dan meningkatkan hasil belajar.

Donnelly dan kawan-kawan mengacu pada model *redistributif* yang berurusan dengan distribusi kekuasaan *top-down*, model efektivitas yang berfokus pada aspek keuangan dan efektivitas biaya desentralisasi, dan model budaya belanja yang membahas keragaman budaya dan adaptasi kurikulum terhadap kebutuhan lokal. Adapun *decoupling* menurutnya "*decoupling addresses the decoupling between policy directives, implementation and outcomes*" (*decoupling* ini membahas antara arahan kebijakan, implementasi dan hasil). *Decoupling* berfungsi untuk melindungi sekolah lokal dari terlalu banyak pengawasan eksternal. Hal ini menghasilkan otonomi lebih di tingkat lokal dan sedikit bukti ketidakefektifan). (Donnelly, 2017). Dari beberapa penjelasan asas-asas desentralisasi di atas dapat disimpulkan bahwa:

Dekonsentrasi dapat diinterpretasikan sebagai kegiatan penyerahan berbagai urusan dari pemerintahan pusat kepada badan-badan lain yang berada di daerah tertentu, dengan pengawalan administrasi dan aturan hukum mengikuti sistem yang diterapkan oleh pemerintah pusat karena kewenangan politik tetap berada ditangan pemerintahan pusat. Bahkan kerapian sistem manajemen dari tingkat pusat ke daerah dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam menerapkan transparansi dan ukuntabilitas yang melahirkan kepatuhan



dan ketundukan pengelola pendidikan sebagaimana sistem ini telah diterapkan di pemerintah Bangladesh.

Mullick dan Deppeler menuturkan bahwa *“Bangladeshi schools primarily use a managerial approach to accountability which makes the leaders of the school to be adherent to rules and accountable to the bureaucratic system”* (Mullick & Deppeler, 2011), artinya Sekolah-sekolah di Bangladesh menggunakan pendekatan manajerial terhadap akuntabilitas yang membuat para pemimpin sekolah mematuhi peraturan dan akuntabilitas sistem birokrasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi dapat dikatakan sebagai kombinasi atau hasil elaborasi antara sentralisasi dan desentralisasi.

Hakim menyebutkan kelebihan dan kelemahan asas dekonsentrasi. Adapun kelebihannya adalah sebagai berikut: (1) Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan bisa mengurangi keluhan di daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat. (2) Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi bisa membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan lewat aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. (3) Memungkinkan adanya kontak langsung antara pemerintah dengan rakyat. (4) Kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah bisa mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi. (5) Bisa menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.

Kelemahannya adalah; (a) Koordinasi semakin sulit karena struktur pemerintahan bertambah kompleks. (b) Keseimbangan dan keserasian antara berbagai kepentingan daerah lebih mudah terganggu. (c) Mendorong timbulnya fanatisme daerah. (d) Keputusan yang diambil relatif lama. (e) Biaya yang dibutuhkan besar (Hakim, 2018).

Term devolusi dapat diinterpretasikan sebagai suatu kondisi dimana pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu kepada unit-unit itu untuk dilaksanakan secara mandiri. Sistem ini juga merupakan bentuk desentralisasi yang lebih ekstensif untuk merujuk pada situasi di mana pemerintah pusat mentransfer kewenangan kepada pemerintah daerah dalam

hal pengambilan keputusan, keuangan dan manajemen. Kemudian pada penerapannya diperlukan keterlibatan masyarakat lokal demi efektifitasnya program-program yang diamanahkan kepada daerah setempat sebab kondisi dan kultur masyarakat yang satu dengan yang lain bersifat majemuk dan heterogen sehingga masyarakat masing-masing daerahlah yang lebih mengetahui secara pasti tentang kebutuhan pendidikan.

Sistem devolusi erat kaitannya dengan kebijakan lokal yang secara khusus dapat mempengaruhi pengelolaan pembiayaan pendidikan secara teritorial, dimana menurut Xiaobo dalam pernyataannya ia mengungkapkan:

*“I find that a recent policy of abolishing school fees has significantly increased citizens’ demand for greater government responsibility In financing compulsory education”* (Xiaobo, 2014),

Artinya saya menemukan bahwa kebijakan baru-baru ini untuk menghapuskan biaya sekolah telah meningkatkan permintaan warga negara akan tanggung jawab pemerintah yang lebih besar dalam membiayai wajib belajar. Term delegasi atau perwakilan merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat yang berada di daerah untuk mengelola program-program yang telah disepakati baik secara administratif maupun substantif arah kerja demi tercapainya kemakmuran masyarakat secara totalitas.

Desentralisasi pendidikan juga menjadi bukti dari sistem demokrasi yang masih sehat di Negri ini sehingga dengan lahirnya UU No 20 tahun 2003 menjadi *entry poin* yang utama adalah terintegrasinya pendidikan agama ke dalam pendidikan umum bahkan Menurut Kunkler dan Lerner dalam tulisanya mengatakan: *“ in Indonesia, the integration between religious and general studies is perceived as one of the central factors that indirectly contributed to the democratisation*(Künkler & Lerner, 2016), artinya di Indonesia, integrasi antara studi agama dan umum dianggap sebagai salah satu faktor utama yang secara tidak langsung berkontribusi terhadap demokratisasi.

Kebijakan pendidikan selalu berubah sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut dapat terlihat pada UU Sisdiknas RI No. 2 Tahun 1989 yang bersifat sentralistik dan otoriter. Karena dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga diamanandemen pada zaman

reformasi, maka lahirilah Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. UU tersebut bersifat demokratis, otonomi pendidikan, dan desentralisasi (Samsuri, 2010).

Pada prakteknya UU tersebut menjadi landasan bagi pemerintah lokal untuk melakukan perombakan terhadap sistem pendidikan yang berlaku yang disesuaikan dengan kebutuhan di daerah masing-masing sehingga desentralisasi kebijakan ini berdampak pada perubahan pengelolaan sekolah dimana sebelumnya sekolah serba diatur, menjadi sekolah dapat mengelola dirinya sendiri (*self-management*) akhirnya sekolah menjadi mandiri yang memiliki otoritas dalam mengembangkan dan menciptakan budaya unggul (*culture of excellent*) untuk melahirkan nilai inti (*core value*) yaitu mutu, efektifitas pemerataan yang berkaitan dengan hasil, efisiensi dan pemberdayaan (*empowerment*) berkaitan dengan sarana dalam mencapai tujuan. Menurut Sam dan Chan sistem desentralisasi pendidikan melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah otonomi daerah akan berdampak negatif seperti:

*Pertama* kemungkinan daerah akan memanfaatkan kondisi yang ada untuk mendapatkan atau memperoleh pendapatan daerah. Tentunya hal ini sangat riskan karena berhubungan langsung dengan masyarakat atau rakyat kecil :akar rumput” (*grass roots*) yang semestinya mendapatkan pendidikan gratis dari pemerintah.

*Kedua* desentralisasi pendidikan memberi peluang kekuasaan yang cukup kuat bagi kepala dinas pendidikan. Hal ini membuka peluang bagi terciptanya raja-raja kecil di daerah, khususnya ketika control pemerintah propinsi dan pusat tidak lagi berperan dalam pengambilan keputusan. Maka dengan demikian kepala dinas kota atau kabupaten tersebutlah secara individual memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan (*decision making*).

*Ketiga* kebijakan ini akan menimbulkan jurang yang semakin besar antara si kaya dan si miskin. Hal ini bisa terjadi sebab daerah-daerah dengan PAD yang besar akan memberkan dana pendapatannya untuk kesejahteraan guru-gurunya. Sedangkan daerah yang lain tidak mungkin melakukannya

karena tidak memiliki dana yang cukup untuk mensejahterakan guru-gurunya.

*Keempat* desentralisasi ini juga akan berdampak negative terhadap pemerataan pendistribusian tenaga guru. Hal ini akan semakin membuat daerah-daerah yang kaya untuk menyedot tenaga guru yang berkualitas dan secara kuantitas guru-guru tersebut akan berkumpul di daerah kaya tersebut. Bagaimana dengan daerah-daerah yang PAD nya kecil? Akan ditinggalkan oleh guru-guru yang berkualitas.

*Kelima* ada juga yang mengatakan desentralisasi pendidikan berpeluang akan menimbulkan praktek KKN dari Pusat ke Daerah. Sedangkan *keenam* dampak negatif yang lain dapat diprediksi akan kemungkinan beragamnya hasil belajar siswa. hal ini disebabkan oleh pembuatan silabus harus disesuaikan dengan kebutuhan siswa, keadaan sekolah, dan kondisi daerah (Sam & Chan, 2010)

Desentralisasi kebijakan pendidikan dipandang baik oleh sebagian kalangan diantaranya adalah Nanang Fattah berpendapat bahwa sistem semacam ini bahkan dapat berdampak positif diantaranya adalah: (a) Sejumlah propinsi dan kabupaten, mengambil inisiatif sendiri dalam melaksanakan perubahan organisasi untuk merespon peran dan fungsi yang berubah. (b) Tumbuhnya inisiatif dalam mengelola perubahan yang didorong oleh kekuatan internal pada tingkat satuan pendidikan dalam masyarakat. (c) Pada tingkat pusat reformasi struktur organisasi departemen lebih di arahkan pada semakin besarnya fungsi manajemen mutusebagai respon positif terhadap tuntutan perkembangan global dan kebijakan desentralisasi (d) Mulai tampak adanya kebutuhan legislasi dan regulasi dalam pengelolaan pendidikan di daerah. Karena implementasi kebijakan di daerah sangat bervariasi sebagai akibat dari belum jelasnya sistem insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan urusan wajib setiap tingkat pemerintahan dalam pelayanan pendidikan. Oleh karena itu tugas dekonsentrasi pemerintah propinsi sebagai wakil pemerintah daerah harus diperjelas sesuai UU No 32 tahun 2004 (Fattah, 2014).

Dampak positif dari desentralisasi pendidikan di atas, seharusnya juga akan ikut mempengaruhi dinamika kebijakan pendidikan agama Islam yang merupakan subsistem pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu dalam konteks Negara Indonesia secara khusus perubahan kebijakan dalam pendidikan merupakan buntut atau dampak dari sejarah panjang globalisasi pendidikan di negeri ini.

Secara historis misalnya, pada era pemerintah kolonial kebijakan pemerintah Belanda memberlakukan sistem di sekolah negeri tidak memberikan peluang kepada para siswa untuk mempelajari pendidikan agama karena pemerintah pada saat itu menganggap bahwa agama merupakan tanggung jawab keluarga yang hanya dipelajari di rumah, surau, dan bukan tanggung jawab pemerintah. Dengan kata lain pemerintah tidak ikut mencapuri dalam urusan agama (Malla, 2011).

Selanjutnya pada periode orde lama yang berlangsung kurang lebih selama 20 tahun berkuasa yaitu sejak tahun 1945 sampai tahun 1965, dalam kurun waktu tersebut pemerintah merestui lembaga independen sebagai cikal bakal diselenggarakannya pendidikan agama Islam yaitu didirikannya Kementerian Agama pada tahun 1946, yang kemudian lembaga ini secara mandiri meresmikan divisi baru yang disebut dengan Jawatan Pendidikan Agama (JAPENDA) yang tugas utamanya fokus pada dua hal yaitu; (a) membangun lembaga pendidikan sekolah/madrasah yang bertujuan untuk melahirkan para alumni yang siap menjadi guru agama Islam moderen yang akan ditugaskan secara resmi di beberapa sekolah negeri. (b) diberikan kesempatan untuk melakukan gerakan modernisasi lembaga pendidikan sekolah/madrasah yang diwujudkan dalam bentuk perbaikan kurikulum, peningkatan kualitas dan profesionalitas para pengajar, menjadikan keberadaan madrasah negeri untuk model atau barometer bagi lembaga pendidikan Islam yang sederajat pada saat itu (Listiana, 2013).

Meskipun demikian, pada periode ini kebijakan Negara belum sepenuhnya memberikan perhatian sepenuhnya untuk keperluan integrasi pendidikan Islam secara utuh ke dalam sistem pendidikan nasional. Salah satu buktinya adalah tertera dalam naskah Undang Undang Dasar No. 4 tahun

1950 tentang pendidikan dan pengajaran di Sekolah yaitu pada pasal 2 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Undang-Undang ini tidak berlaku untuk pendidikan dan pengajaran di sekolah agama dan pendidikan masyarakat”.

Keijakan pendidikan terus terjadi perkembangan, hingga pada periode pemerintah Orde Baru yang berkuasa kurang lebih 32 tahun yaitu kisaran tahun 1965 sampai tahun 1997. Pada zaman tersebut, dinamika pendidikan di sekolah/madrasah mulai nampak syiar-syiar islam, hal ini dapat disimpulkan dalam beberapa poin penting yaitu sebagai berikut:

*Pertama* pada masa ini, pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijakan untuk memfasilitasi dualisme pendidikan agama dan umum yang mulai berkembang di Indonesia pada saat itu, dengan diterbitkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri tahun 1975 yang kemudian diperkuat lagi dengan lahirnya Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) Nomor 2 Tahun 1989.

*Kedua* Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Tahun 1975 merupakan cikal bakal atas pengembangan kurikulum yang diberlakukan di lingkungan pendidikan sekolah/madrasah. Dimana salah satu poin pentingnya adalah pemberian porsi kurikulum di sekolah/ madrasah untuk 70% berlaku bagi pelajaran umum dan 30% untuk pelajaran agama.

*Ketiga* pendidikan madrasah pasca munculnya Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri ini pada prakteknya masih ada kekhawatiran yang muncul dalam hal ketidak mampuannya untuk mencetak para ulama dan dai yang dibutuhkan oleh umat Islam kala itu, sehingga Menteri Agama berinisiatif untuk mendirikan Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) yang bertujuan agar dapat mencetak para lulusan yang memiliki kemampuan menjadi ulama yang kompeten dan proporsional dalam merespon pembangunan dan pemberdayaan anak bangsa dengan baik dan berkualitas.

*Keempat* Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional No 2 tahun 1989 ini dapat menjadi landasan untuk melegalkan status madrasah menjadi sekolah umum dengan ciri khas Islam. (Satria, 2014). Pada periode ini pula hubungan para tokoh-tokoh yang mewakili umat Islam dengan pemerintah mulai membaik di akhir-akhir masa pemerintahan Orde Baru yang

berdampak pada lahirnya kebijakan para penguasa pada waktu itu tentang pendidikan nasional yaitu munculnya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang pada garis besarnya telah meligitimasi dan mengakui bahwa materi-materi pendidikan Islam sebagai sub sistem dalam sistem pendidikan nasional.

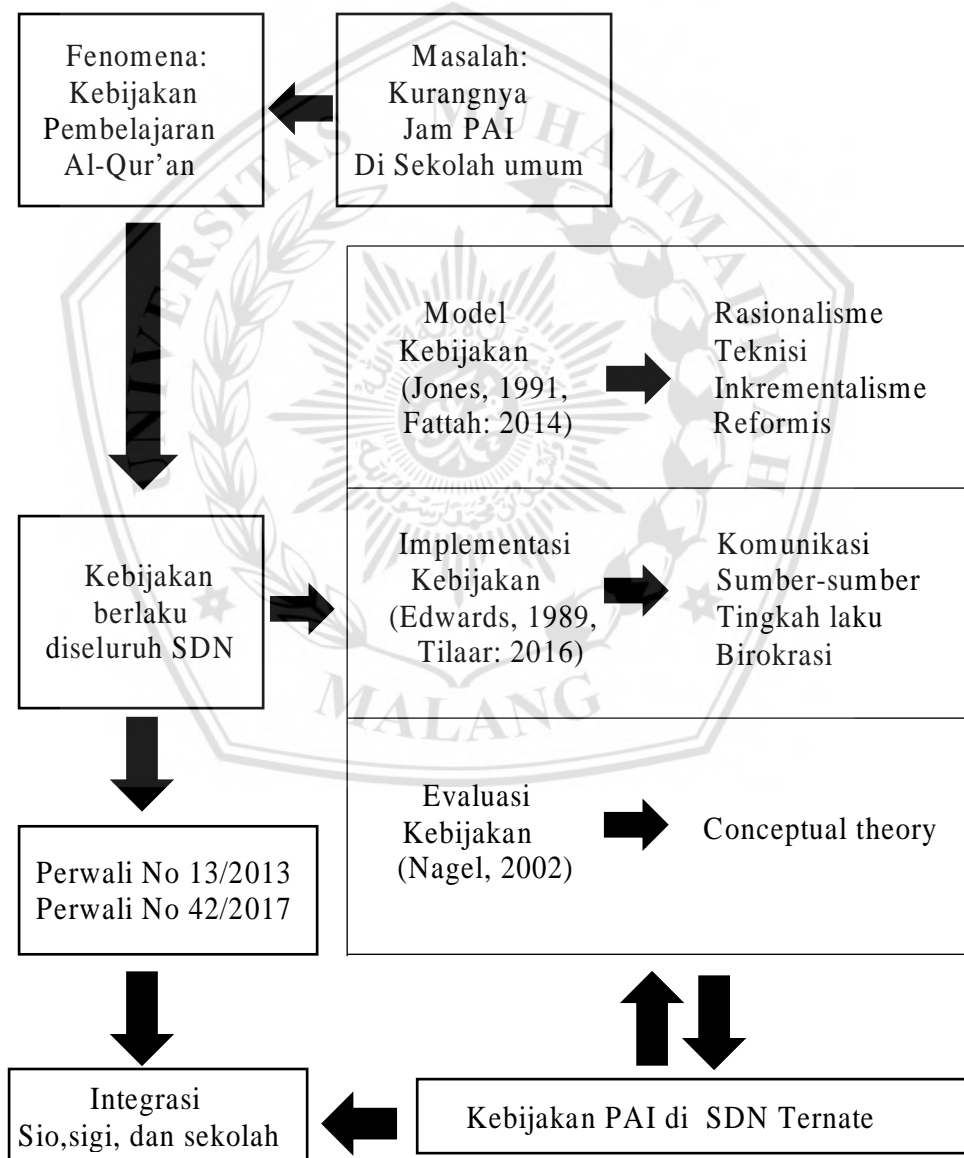
Pada tahun 1997 sampai saat ini, pemerintahan beralih pada sistem baru yaitu reformasi yang juga dikenal sebagai era demokratisasi, kebebasan menyampaikan pendapat dan berbeda pendapat antara penguasa dan rakyat serta otonomi daerah. Pada periode tersebut muncul kebijakan Negara yang secara khusus mengatur implementasi dan realisasi pendidikan dalam skala nasional melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003..

Dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut di atas mencakup kebijakan yang dianggap sangat reformatif dan inspiratif bagi perkembangan dan peningkatan status pendidikan agama Islam, dimana sebelumnya hanya menjadi sub sistem pendidikan nasional menjadi setara dengan pendidikan umum dan kejuruan dalam skala nasional. Namun pada prakteknya, penyelenggaraan pendidikan Islam pada era ini masih bersifat dekonsentratif atau masih dalam pengawasan pemerintah karena pendidikan Islam masih dianggap sebagai salah satu aspek agama dan pada sisi yang lain kebijakan Negara tentang pendidikan Islam telah di otonomikan kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah(Malla, 2011).

Pada era reformasi nampak juga kebijakan untuk pemberlakuan pendidikan Islam secara khusus tidak hanya di sekolah akan tetapi juga dapat dijumpai di perguruan tinggi misalnya pembelajaran *Al Islam* dan kemuhamadiyaan dan bahasa Arab (AIK) di beberapa Universitas Muhammadiyah yang berkembang di seluruh Indonesia, bukan hanya di daerah yang mayoritas muslimnya akan tetapi juga di daerah yang penduduknya di dominasi oleh nasrani. Sebagaimana disampaikan oleh Efendi dalam tulisannya mengatakan:

*“There is a need for input that based on students as a center regarding to the subjects of AIK and Arabic language in Muhammadiyah university, particularly UMK, that has non Muslim majority students.(Efendi, 2017),*

Artinya terdapat kebutuhan untuk memasukan kurikulum yang berdasarkan pada kebutuhan siswa sebagai pusat perhatian pada mata pelajaran AIK dan bahasa Arab di Universitas Muhammadiyah khususnya UMK, yang mayoritas mahasiswanya non Muslim. Hal ini penting mengingat kandungan lokal menjadi cocok melalui pendekatan yang tepat terutama di era demokrasi saat ini. Maka dengan demikian kebijakan penguatan pendidikan agama Islam di Sekolah Dasar Negeri Ternate dapat dirumuskan dalam konsep teori sebagai berikut:



Gambar 5. Kerangka Teoritik Penelitian